



**SINKRONISASI KEBIJAKAN LEGISLATIF TENTANG
KEWENANGAN PENYIDIKAN PERKARA PIDANA
DAN IMPLEMENTASINYA DALAM SISTEM
PERADILAN PIDANA YANG INTEGRAL**

T E S I S

**Disusun dalam rangka memenuhi persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

ERNY VERONICA MARAMBA, SH

NIM: B4A 098 027

PEMBIMBING :

Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2001

**SINKRONISASI KEBIJAKAN LEGISLATIF TENTANG
KEWENANGAN PENYIDIKAN PERKARA PIDANA
DAN IMPLEMENTASINYA DALAM SISTEM
PERADILAN PIDANA YANG INTEGRAL**

Disusun oleh;

ERNY VERONICA MARAMBA, SH

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal 13 September 2001.

Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum.

Pembimbing,



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.
NIP. 150 350 519

**Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum**



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.
NIP. 150 350 519

KATA PENGANTAR

Segala puji, hormat dan kemuliaan hanya bagi Allah yang hidup dan berkuasa yaitu Tuhan Yesus Kristus. Sebab oleh anugerah, kasih dan pertolongan-Nya kepada penulis, akhirnya penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul: “SINKRONISASI KEBIJAKAN LEGISLATIF TENTANG KEWENANGAN PENYIDIKAN PERKARA PIDANA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA YANG INTEGRAL”

Suatu persyaratan/tugas akhir yang penulis harus penuhi untuk menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang yaitu dengan pembuatan tesis ini. Dengan adanya tesis ini, juga merupakan suatu bentuk darma bakti penulis terhadap korps Adhiyaksa atas kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan pada Magister Ilmu Hukum UNDIP. Harapan penulis agar tesis ini menjadi karya ilmiah yang bermanfaat bagi kemajuan ilmu hukum di tanah air.

Selanjutnya, perkenankanlah Penulis menyampaikan ucapan terima kasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Kedua orang tua penulis, ayahanda M. Maramba, SH dan ibunda Damaris Talondo (alm) atas kasih sayang beliau yang tulus, yang senantiasa membimbing, mendoakan dan memberi semangat kepada penulis untuk terus-menerus mengandalkan Tuhan dalam segala langkah kehidupan penulis.
2. Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, S.H. selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum UNDIP Semarang dan dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan kepada penulis dengan penuh ketelitian dan kesabaran.

3. Saudara-saudara kandung penulis, Sherly, Yadin, Sisca, Henry, Ronny dan Chandra yang juga senantiasa mendukung penulis melalui doa-doa mereka.
4. Rekan-rekan Program Magister Ilmu Hukum UNDIP kelas khusus Kejaksaan angkatan 1998 atas kebersamaan di dalam suka dan duka.
5. Semua pihak yang telah membantu Penulis baik langsung maupun tidak langsung.

Pada akhirnya, penulis menyadari bahwa penulisan Tesis ini masih banyak kekurangannya dan belum sempurna sehingga penulis mengharapkan kritik dan saran dari para pembaca demi untuk menyempurnakannya.

Semarang, September 2001

Penulis

ABSTRACT

Criminal investigation very important in the law enforcement process. As a part on the criminal justice system, it seldom makes overlap in the application, for example : the institutions who have authority to investigate criminal cases based the regulation that regulated it.

Act No. 8 / 1981 About The Code of Criminal Procedure Law (KUHP), as the criminal procedure law, only regulated/known the criminal investigative Institutions were Police and the Public Servant Investigator (PPNS), but the criminal regulation outside the criminal code (KUHP) regulate the Prosecutor and Indonesia Navy Seal (TNI AL) as investigator. Based Art. 284 Act. 8 / 1981 About The Code of The Criminal Procedure Law (KUHP), that regulate the special regulations about criminal procedure law outside the criminal code (KUHP). It makes "law handicap" that caused overlap between Police and Public Prosecutor because both of them have authority to investigate special crime.

So do the investigation mechanism from the Public Servant Investigator (PPNS) to Public Prosecutor, the code of the criminal procedure law (KUHP) regulate that announcement investigation was started (SPDP) and give over the Result of Criminal Investigation to Public Prosecutor without announce Police, but the practice, The Public Servant Investigator (PPNS) give over the result of the criminal investigation to Public Prosecutor.

Based criminal justice system perspective, overlap of the application in the criminal investigation wasn't support to realize the integrated criminal justice system, so it was needed the legislative police to synchronize the criminal investigation authority between one institution and others.

Legislative police synchronization to regulate about the criminal investigation authority could be reached, with :

- Inventory the criminal regulations outside the criminal code (KUHP) that regulate criminal investigation to know where the criminal regulations outside the criminal code (KUHP) wasn't synchronize with the code of criminal procedure law (KUHP) as the general provision criminal procedure law;
- Reorientation and reevaluation criminal investigation authority based on the application criminal investigation before and after Act. N0. 8 / 1981 about the code of criminal procedure law (KUHP) so we can get something have to do and reach the ideal principle in the application criminal investigation Authority;
- Reformulation horizontal control system between investigator with public prosecutor in the criminal investigative application to realize integrated criminal justice system;
- Reformulation about one investigative institution who has one coordination in all criminal investigative activities.

DEDIKASI

Untuk segala sesuatu ada masanya

Untuk apapun di bawah langit ada waktunya ...

Ada waktu untuk menangis,

Ada waktu untuk tertawa ...

la membuat segala sesuatu

indah pada waktunya.

Karya ini penulis dedikasikan kepada mama terkasih. Mama kembali ke rumah Bapa di sorga dengan bahagia, sehari setelah penulis lulus dari ujian tesis. Terima kasih atas kasih sayang dan doa-doa mama untukku.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRACT.....	v
DEDIKASI.....	vi
DAFTAR ISI.....	vii
 BAB I. PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Permasalahan	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kontribusi Penelitian	11
E. Kerangka Pemikiran	12
F. Metode Penelitian	18
G. Sistematika Penulisan	22
 BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	 24
A. Pengertian Kebijakan Hukum Pidana	24
B. Hubungan Antara Hukum Acara Pidana Umum dan Hukum Acara Pidana Khusus.....	38
C. Aspek Kewenangan Dalam Hukum Pidana dan Sistem Peradilan Pidana	45
D. Kompleksitas di dalam Sistem Peradilan Pidana yang Integral	46
E. Hubungan Antara Polisi dan Jaksa Pada Tahap Penyidikan Perkara Pidana	52

BAB III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	56
A. Sinkronisasi Kebijakan Legislatif Tentang Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana	56
1. Sinkronisasi Kebijakan Legislatif Tentang Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Pada Masa Sebelum Berlakunya KUHAP	56
2. Sinkronisasi Kebijakan Legislatif Tentang Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Berdasarkan Perundang- undangan Pada Masa Berlakunya KUHAP	65
3. Sinkronisasi Kebijakan Legislatif Tentang Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Berdasarkan RUU KUHAP (Tahun 2000)	117
B. Implementasi Dari Perundang-undangan Yang Mengatur Tentang Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana di dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia	123
1. Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Yang Dilaksanakan Oleh Lembaga Kejaksaan	124
2. Kewenangan Penyidikan Oleh Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK)	136
3. Rencana Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	154
4. Pembentukan Tim Penyidik Pelanggaran HAM Berat	176
C. Kebijakan Legislatif Yang Akan Datang Dalam Mengatur Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Untuk Menunjang Terwujudnya Sistem Peradilan Pidana Yang Integral	180
1. Pelaksanaan Re-orientasi dan Re-evaluasi dalam Kebijakan Legislatif Mengenai Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana	181

2. Kebijakan Legislatif Yang Akan Datang Tentang Re - formulasi Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Berdasarkan Sistem Kontrol Horisontal Dalam Menunjang Terwujudnya Sistem Peradilan Pidana Yang Integral	197
3. Kebijakan Legislatif Yang Akan Datang Tentang Re - formulasi Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Dalam Menunjang Sistem Peradilan Pidana yang Integral	211
BAB IV. PENUTUP	217
A. Kesimpulan	217
B. Saran	224
DAFTAR PUSTAKA	226

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia adalah suatu negara hukum, maka seharusnya hukumlah yang mempunyai supremasi dan yang memerintah adalah hukum sehingga dalam setiap gerak, tindakan dan pola penguasa serta warga negaranya, baik secara individu maupun secara bersama harus mendapat legalisasi hukum. Prinsip legalitas ini memang sangat diperlukan dan merupakan prasyarat yang hakiki untuk adanya tertib hukum dalam negara hukum, sehingga secara otomatis dalam negara hukum apabila bermaksud untuk menyelenggarakan negara hukum secara sungguh-sungguh, legalitas harus ada dalam setiap tindakan dari alat perlengkapan negara.¹

Kehidupan dalam masyarakat juga seharusnya berjalan dengan tertib dan teratur yang didukung oleh adanya suatu tatanan. Sub-sub tatanan itu adalah: kebiasaan, hukum dan kesusilaan,² yaitu pertama, adalah tatanan kebiasaan yang terdiri dari norma-norma yang dekat sekali dengan kenyataan, yang diangkat dari dunia kenyataan. Apa yang biasa dilakukan orang-orang itulah yang kemudian bisa menjelma menjadi norma kebiasaan, melalui ujian keteraturan, keajegan dan kesadaran untuk menerimanya sebagai kaidah oleh

¹. Ramdlon Naning,, Lembaga Legislatif sebagai Pilar Demokrasi dan Mekanisme Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945, Liberty, Yogyakarta, 1982, hal.100.

². Satjipto Rahardjo (I), Ilmu Hukum, PT. Citra Adytia Bakti, Bandung, 1996, hal. 14-17.

masyarakat. Kedua, tatanan hukum, yang dibuat secara sengaja oleh suatu badan perlengkapan dalam masyarakat yang khusus ditugasi untuk menjalankan penciptaan atau pembuatan hukum itu (garis bawah oleh penulis). Ketiga, tatanan kesusilaan, yang berpegang kepada ideal yang masih harus diwujudkan dalam masyarakat. Idelah yang menjadi tolok ukur tatanan ini bagi menilai tingkah laku anggota-anggota masyarakat.

Apa yang dimaksud pada poin kedua di atas merupakan salah satu tugas dan kewenangan dari pemerintah dan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR sebagai lembaga legislatif, saat ini semakin ditegaskan fungsi dan kedudukannya di dalam Perubahan Kedua UUD 1945, salah satunya dengan adanya Pasal 20A ayat (1) bahwa: "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan".

Jelaslah bahwa "lembaga legislatif" adalah suatu badan yang berdasarkan sistem ketata-negaraan dijamin oleh konstitusi dengan tugas pokok untuk membuat undang-undang. Melalui lembaga legislatif, seyogianya dirumuskan secara seksama suatu kebijakan legislatif (kebijakan perundang-undangan)³ mengenai penegakan hukum pidana dengan segala aspeknya. Sebab jelaslah bahwa hukum yang terwujud di dalam perundang-undangan berfungsi memberi dasar, menentukan tujuan yang hendak dicapai dan arah yang dituju dan cara bertindak, bagi negara dan aparatnya.⁴

³. Istilah kebijakan legislatif lebih dipopulerkan di Indonesia oleh Barda Nawawi Arief melalui disertasinya yang berjudul "Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara".

⁴. Dimiyati Hartono, *Lima Langkah Membangun Pemerintahan Yang Baik*, Ind Hill Co., Jakarta, 1997, halaman 7.

Demikian pula penegakan hukum pidana perlu didasarkan pada landasan konstitusional yang menyangkut pula tentang sistem peradilan pidana (SPP) Indonesia yang tercantum dalam Pasal 24 UUD 1945 bahwa: “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut Undang-Undang”. Pengertian “kekuasaan kehakiman” seyogianya tidak hanya diartikan sebagai “kekuasaan mengadili”, tetapi lebih luas lagi, yaitu sebagai “kekuasaan untuk menegakkan hukum”.⁵

Lain-lain Badan Kehakiman tersebut adalah badan atau lembaga yang melaksanakan proses peradilan pidana yang merupakan sistem penegakan hukum pidana atau sistem kekuasaan kehakiman di bidang hukum pidana (SKK-HP).⁶

Adapun kebijakan legislatif (kebijakan perundang-undangan) tentang penegakan hukum pidana, tentunya menyangkut pula kebijakan tentang mekanisme tata-kerja dari setiap sub-sistem dalam sistem peradilan pidana tersebut. Salah satu sub-sistem yang sangat vital dalam mewujudkan tujuan penegakan hukum pidana adalah sub-sistem/komponen penyidikan.

Di dalam praktek penegakan hukum pidana di Indonesia, ternyata yang menyangkut kewenangan penyidikan perkara pidana tidak ditangani oleh satu lembaga yaitu lembaga kepolisian saja, melainkan dilaksanakan oleh beberapa lembaga, sebab sistem peradilan pidana Indonesia mengenal pula penyidik

⁵. Barda Nawawi Arief (I), *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1998, hal. 33.

⁶. Barda Nawawi Arief (II), *Kebijakan Legislatif Dalam Menunjang Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, Fakultas Hukum UNPAR, Bandung, 8 April 1999, hal. 1.

Pejabat Pegawai Negeri Sipil (Penyidik PPNS), penyidik dari militer (TNI - AL) dan penyidik dari lembaga Kejaksaan untuk kategori tindak pidana khusus.

Dengan berlakunya KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana, maka seyogianya proses penegakan hukum pidana hanya mengenal dua macam penyidik yaitu penyidik Polisi dan penyidik PPNS seperti yang didiatur di dalam Pasal 6 KUHAP. Kewenangan penyidikan yang diberikan kepada Penyidik PPNS karena didasarkan pada KUHAP dan perundang-undangan di luar KUHAP, yang beberapa diantaranya mengatur mengenai kewenangan penyidikan oleh Penyidik PPNS tersebut.

Lembaga Kejaksaan yang masih melakukan kegiatan penyidikan perkara tindak pidana khusus seperti menangani kasus korupsi sampai saat ini, karena mengacu pada ketentuan Pasal 284 ayat (2) KUHAP yang tetap berlaku hingga kini yang menyebutkan bahwa:

“Dalam waktu dua tahun setelah undang-undang ini diundangkan, maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan undang-undang ini, dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi”. (garis bawah oleh penulis)

Sedangkan penjelasan dari Pasal 284 ayat (2) di atas menyebutkan bahwa:

- a. Yang dimaksud dengan semua perkara adalah perkara yang telah dilimpahkan ke pengadilan.
- b. Yang dimaksud dengan “ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu” ialah ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada, antara lain:

1. Undang-undang tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi (Undang-undang Nomor 7 Drt. Tahun 1955);
 2. Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-undang nomor 3 tahun 1971);
- catatan bahwa: “semua ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu akan ditinjau kembali, diubah atau dicabut dalam waktu yang sesingkat-singkatnya”.
(garis bawah oleh penulis)

Kebijakan legislatif yang tidak tegas pula ditunjukkan oleh Pasal 17 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 1983 yang memberikan pedoman mengenai penyidikan terhadap tindak pidana tertentu yaitu bahwa:

“penyidikan menurut ketentuan acara pidana sebagaimana tersebut pada Undang-undang tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 284 ayat (2) KUHAP dilaksanakan oleh penyidik, jaksa dan pejabat penyidik yang berwenang lainnya berdasarkan peraturan pemerintah”.
(garis bawah oleh penulis)

Dikeluarkan pula Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 1983 tanggal 11 Nopember 1983 tentang Berakhirnya Masa Peralihan Pasal 284 KUHAP butir 1 yang menyebutkan bahwa:

“Berdasarkan ketentuan peralihan Pasal 284 KUHAP, maka pada tanggal 1 Januari 1984 yang akan datang KUHAP akan diberlakukan penuh terhadap semua perkara pidana, kecuali terhadap apa yang disebut tindak pidana - tindak pidana khusus”.

Penjelasan Pasal 284 KUHAP yang maknanya kurang tegas ini telah mengakibatkan terjadinya tumpang tindih dalam hal kewenangan penyidikan perkara tindak pidana khusus antara lembaga Kepolisian dengan lembaga Kejaksaan sehingga ketentuan ini menimbulkan kesimpangsiuran dalam pelaksanaan kewenangan penyidikan perkara pidana.

Hal-hal yang tidak tegas yang disebutkan dalam ketentuan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana mengakibatkan pula inkonsistensi dalam pelaksanaan proses peradilan pidana/penegakan hukum pidana.

Hal ini ditunjukkan berupa kejadian dalam praktek pelaksanaan KUHAP di mana terjadi tarik-menarik antara pihak penyidik kepolisian dan kejaksaan dalam penanganan perkara (pembuatan berita acara pemeriksaan) yang merupakan salah satu contoh pemikiran yang bersifat fragmentaris dan masih mengendap di kalangan praktisi hukum tersebut. Pandangan yang masih menonjolkan “dominasi peran” di antara aparaturnya penegak hukum justru pandangan yang masih bersifat fragmentaris atau setidaknya bersifat pengkotakan.⁷

Hal di atas digambarkan pula oleh Adi Andoyo Soetjipto⁸ dalam proses peradilan pidana di tingkat Mahkamah Agung. Apabila ada perkara yang terdakwa didakwa melakukan tindak pidana khusus dan tindak pidana umum dalam satu dakwaan sekaligus (baik kumulatif maupun alternatif), menurut pendapat sementara Hakim (Agung) itu dakwaan atas perkara tindak pidana umumnya harus dinyatakan bahwa tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima. Dan apabila terhadap dakwaan atas tindak pidana umum itu telah dilakukan penyidikan oleh Jaksa/Penuntut Umum, maka penyidikan demikian

⁷. Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana - Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Binacipta, Bandung, 1996, hal. 26.

⁸. Adi Andoyo Soetjipto, *Penyidik Dalam Tindak Pidana Khusus dan Tindak Pidana Umum Perlukah Diadakan Pembedaan Yang Ketat Dalam Rangka Sahnya Putusan*, Ulasan Hukum dalam Majalah Hukum Varia Peradilan Tahun IX Nomor 108, September 1994, hal.140.

adalah tidak sah dan harus dinyatakan batal demi hukum, menurut Adi Andoyo Soetjipto terlalu formalitas dan kaku.

Fenomena di atas dibahas dalam Panitia Kerja Bidang Hukum Pidana Mahkamah Agung RI tanggal 24 Januari 1985 dalam hal terdakwa didakwa dengan dakwaan yang disusun secara kumulatif, dakwaan Kesatu adalah tindak pidana “khusus” dan dakwaan Kedua adalah tindak pidana “umum”. Bagaimana sikap Mahkamah Agung, apakah mengenai Dakwaan Kedua yang penyidikannya dilakukan oleh petugas Kejaksaan dapat diterima? Ternyata, keputusan panitia tersebut adalah Mahkamah Agung berpendapat bahwa dakwaan Kedua dapat diterima meskipun penyidikannya dilakukan bukan oleh penyidik POLRI. Hal ini didasarkan pada pertimbangan agar perkara dapat diperiksa secara cepat, sederhana dan biaya ringan.⁹

Tidak dapat dipungkiri, penanganan perkara korupsi (yang merupakan salah satu kategori tindak pidana khusus) sampai saat ini masih tetap dilaksanakan oleh lembaga Kejaksaan, meskipun pembuat undang-undang tentang KUHAP hanya memberikan batas waktu yang singkat yaitu dua tahun sejak diberlakukannya KUHAP.

Bahkan perkembangan peraturan perundang-undangan (baru) yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana masih mencerminkan tidak adanya satu kesatuan integral dengan keseluruhan kebijakan/sistem/proses penegakan hukum pidana seperti konsep yang

⁹. Barda Nawawi Arief (II), Op. Cit.

diketengahkan oleh Barda Nawawi Arief,¹⁰ hal ini turut mempengaruhi proses penegakan hukum pidana.

Diundangkannya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, telah menimbulkan konsekuensi baru dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi termasuk dalam hal kewenangan penyidikannya yaitu dengan adanya pembentukan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) yang diamanatkan Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 dan rencana pembentukan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) yang diamanatkan Pasal 43 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999.

Demikian pula dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, juga sangat tegas menunjukkan kewenangan Kejaksaan dalam melakukan penyidikan pelanggaran HAM yang berat yang merupakan kategori bukan tindak pidana biasa (*extra ordinary crimes*) seperti yang disebutkan dalam Penjelasan undang-undang ini.

Kondisi seperti di atas perlu dicermati sebab menimbulkan kesimpangsiuran pemahaman terutama pada aparat penegak hukum dalam memahami maksud dari kebijakan legislatif yang ada. Apabila di tahap pembuatan undang-undang sudah terjadi penyimpangan dari ide dasar, maka dalam pelaksanaan undang-undang sering terjadi ketidakmengertian para pelaksana hukum itu yang tidak melihat ide dasar semula. Terlebih lagi apabila

¹⁰. Ibid.

terjadi kesulitan penerapan suatu ketentuan yang ada dalam undang-undang tersebut sehingga di dalam praktek sering terjadi dilakukan terobosan atau penafsiran sesuai dengan kebutuhan praktek mereka.¹¹

Untuk itu diperlukan re-orientasi dan re-evaluasi mengenai kewenangan penyidikan perkara pidana dalam suatu kebijakan legislatif yang akan datang di dalam tahap pembuatan undang-undang, baik pembuatan Konsep KUHAP (baru) dan perundang-undangan pidana lainnya yang seyogianya secara komprehensif mengacu pada KUHAP sebagai dasar dari hukum acara pidana dan menjadi pedoman bagi perundang-undangan pidana lainnya yang juga mempunyai ketentuan khusus acara pidana.

Re-orientasi dan re-evaluasi menjadi kebutuhan yang urgen supaya dalam praktek kegiatan penyidikan perkara pidana tidak lagi menimbulkan kesimpangsiuran dan fragmentaris, sehingga dalam melaksanakan kewenangan penyidikan dapat menunjang terwujudnya sistem peradilan pidana yang integral.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan paparan di atas, permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah:

¹¹. Loebby Loqman (I), Makalah Pembahas dalam Kumpulan Laporan Seminar Efektivitas Pra Penuntutan terhadap Keberhasilan Tugas Penuntut Umum, Puslitbang Kejaksaan RI, Jakarta, 1997, hal. 31.

1. Bagaimanakah sinkronisasi dari kebijakan legislatif mengenai kewenangan penyidikan perkara pidana di dalam berbagai perundang-undangan yang mengaturnya ?
2. Bagaimanakah implementasi di dalam sistem peradilan pidana Indonesia dalam melaksanakan kewenangan penyidikan perkara pidana berdasarkan berbagai perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana ?
3. Bagaimanakah kebijakan legislatif yang akan datang dalam mengatur kewenangan penyidikan perkara pidana untuk menunjang terwujudnya sistem peradilan pidana yang integral (*integrated criminal justice system*) ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Setiap penelitian memerlukan suatu tujuan penelitian yang dapat memberikan arah pada penelitian tersebut sesuai dengan permasalahan yang ada. Penelitian ini dilakukan yang tujuannya adalah:

1. Untuk memperoleh gambaran secara jelas mengenai sinkronisasi dari kebijakan legislatif/perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana.
2. Untuk memperoleh gambaran mengenai implementasi di dalam sistem peradilan pidana di Indonesia dalam melaksanakan kewenangan penyidikan perkara pidana berdasarkan berbagai perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana.

3. Untuk menjelaskan bahwa perlu adanya suatu kebijakan legislatif atau kebijakan perundang-undangan yang harus ditempuh mengenai kewenangan penyidikan perkara pidana untuk menunjang terwujudnya sistem peradilan pidana yang integral (*integrated criminal justice system*).

D. KONTRIBUSI PENELITIAN

Apabila tujuan-tujuan penelitian dimaksud tercapai, diharapkan hasil penelitian ini akan membawa manfaat atau kontribusi:

1. bagi pengembangan ilmu hukum, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran bagi para peneliti/pemerhati hukum, akademisi, praktisi dan pakar hukum untuk memberikan perhatian yang serius terhadap kajian hukum mengenai sinkronisasi dari kebijakan legislatif/kebijakan perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana yang diatur di dalam berbagai perundang-undangan yang ada.
2. secara pragmatis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan:
 - a. untuk memberikan bahan masukan mengenai implementasi di dalam sistem peradilan pidana di Indonesia dalam melaksanakan kewenangan penyidikan perkara pidana berdasarkan berbagai perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana.
 - b. sebagai bahan masukan bagi para pengambil kebijakan legislatif untuk merumuskan suatu perundang-undangan yang dapat mewujudkan sinkronisasi di dalam perundang-undangan yang mengatur mengenai

kewenangan penyidikan perkara pidana. Disamping itu, penelitian ini bisa dipakai sebagai pelengkap yang memberikan informasi berarti dalam kajian-kajian serupa yang sudah ada dan yang akan ada nantinya.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Untuk memfokuskan penelitian ini, diperlukan kerangka teoritis/pemikiran berdasarkan teori-teori ilmu hukum maupun non hukum untuk mendapatkan pemahaman berdasarkan perspektif sistem peradilan pidana yang integral yaitu tentang sinkronisasi,¹² sistem,¹³ dan lembaga/organisasi untuk menganalisis hasil penelitian ini.

Perspektif sistem menawarkan pandangan mengenai cara kerja sebuah organisasi. Stephen P. Robbins mengemukakan bahwa sistem adalah kumpulan dari bagian-bagian yang saling berhubungan dan saling bergantung yang diatur sedemikian rupa sehingga menghasilkan suatu kesatuan, dan

¹². Pengertian sinkronisasi menurut kamus Inggris - Indonesia (John M. Echols dan Hassan Shadily, PT. Gramedia, Jakarta, 1996, hal. 575) bahwa *synchronization* (*kb*): keserampakan; sinkronisasi; penyelarasan; sedangkan *synchronize* (*kkt*): mensinkronisasikan; menyerampakkan; menyamakan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hal. 946 bahwa sinkronisasi (*n*): perihal menyinkronkan; penyerantakan; sedangkan menyinkronkan (*v*): menyejajarkan, menyerentakkan.

¹³. Menurut Soerjono Soekanto (*Memantapkan Kedudukan, Organisasi dan Fungsi Penegak Hukum Dalam Pemeriksaan Pendahuluan*, Fak. Hukum UGM, 1978, hal. 128) bahwa suatu pendekatan sistem akan menelaah masalah pemantapan kedudukan, organisasi dan fungsi penegak hukum dalam pemeriksaan pendahuluan (penyidikan, pen.) dengan memperhatikan unsur-unsur a.l.: (1) hukum yang mengatur hal tersebut; (2) penegak hukum yang berkaitan erat di dalam penerapan hukum yang mengatur hal tersebut.

karateristik unik dari pandangan sistem adalah bagian-bagian yang saling berhubungan di dalam sistem.¹⁴

Dalam teori sistem yang dikemukakan oleh Bertanffy, ada beberapa ciri dari suatu kesatuan yaitu:

pertama, sistem adalah suatu kompleksitas elemen yang terbentuk dalam satu kesatuan interaksi (proses);

kedua, masing-masing elemen terikat dalam satu kesatuan hubungan yang satu sama lain saling bergantung (*interdependence of its parts*);

ketiga, kesatuan elemen yang kompleks itu membentuk satu kesatuan yang lebih besar, yang meliputi keseluruhan elemen pembentuknya itu (*the whole is more than the sum of its parts*);

keempat, keseluruhan itu menentukan ciri dari setiap bagian pembentuknya (*the whole determines the nature of its parts*);

kelima, bagian dari keseluruhan itu tidak dapat dipahami jika ia dipisahkan , atau dipahami secara terpisah dari keseluruhan itu (*the parts cannot be understood if considered in isolation from the whole*);

keenam, bagian-bagian itu bergerak secara dinamis, secara mandiri atau secara keseluruhan dalam keseluruhan (sistem) itu.¹⁵

Selain teori sistem yang dikaji, maka kewenangan penyidikan perkara pidana menyangkut pula lembaga/organisasi yang melaksanakannya. Adapun

¹⁴. Stephen P. Robbins, *Teori Organisasi - Struktur, Desain dan Aplikasi*, Arcan, Jakarta, 1994, hal. 11.

¹⁵. Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal. 43-44.

jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administratif dalam skala besar serta mengkoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematis disebut birokrasi/lembaga. Jadi, tujuan dari prinsip-prinsip organisasi adalah meningkatkan efisiensi administrasi, walaupun kadang-kadang birokratisasi justru menimbulkan ketidakefisienan.¹⁶

Organisasi merupakan kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan,¹⁷ yang pada prinsipnya juga sama dengan lembaga/organisasi yang melaksanakan kewenangan penyidikan perkara pidana.

Disamping itu, hukum membutuhkan peningkatan kapasitas dalam bentuk pembangunan dan pembaharuan terhadapnya. Pembangunan dan pembaharuan ini dapat berbentuk rekonstruksi, intensifikasi fungsi, atau pengembangan fungsi. Penggantian hukum dilakukan terhadap hukum yang telah kekurangan atau kehabisan daya dukungannya. Penataan hukum dilakukan terhadap kondisi hukum yang berada dalam kondisi miskoordinasi, terbatas substansi tidak jelas, atau yang bertumpang tindih fungsi dan substansi. Pengelolaan hukum dilakukan terhadap hukum yang daya

¹⁶. Peter Blau dan Marshal W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, UI - Press, Jakarta, 1987, hal. 4.

¹⁷. Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Op. Cit.*, hal. 4.

dukungnya telah memadai, dan pengembangan hukum dilakukan terhadap hukum yang daya dukungnya telah baik, berdasarkan kebutuhan kondisi.¹⁸

Mengacu pada proses-proses empiris pembuatan kebijakan hukum, Unger menunjukkan betapa tidak realistiknya teori pemisahan hukum dan politik. Analisis hukum yang hanya memusatkan pengkajian pada segi-segi doktrinal dan asas-asas hukum semata dengan demikian mengisolasi hukum dari konteksnya. Sebab hukum bukanlah sesuatu yang terjadi secara alamiah, melainkan direkonstruksi secara sosial.¹⁹

Lawrence M. Friedman membagi tiga komponen yang membentuk suatu sistem hukum (*legal system*) yaitu: struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). Komponen struktur hukum meliputi institusi bentuk dalam proses hukum, komponen substansi hukum meliputi peraturan perundang-undangan, doktrin-doktrin dan keputusan-keputusan yang secara aktual diberlakukan sedang komponen budaya hukum meliputi nilai-nilai, sikap dan tingkah laku yang mengacu keseluruhan sistem sebagai satu kesatuan.²⁰

Ronny Hanitijo Soemitro mengemukakan bahwa setiap sistem hukum menunjukkan empat unsur dasar yaitu: (1) pranata peratruan; (2) proses penyelenggaraan hukum; (3) prosedur pemberian keputusan oleh pengadilan dan (4) lembaga penegak hukum. Sedangkan pendekatan pengembangan

¹⁸. Ibid., hal. 123-124.

¹⁹. Ifdal Kasim, *Berkenalan dengan Critical Legal Studi dalam Gerakan Studi Hukum Kritis*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 1999, hal. IX.

²⁰. Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Sciences Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hal. 14 - 15.

terhadap sistem hukum menekankan pada beberapa hal, yaitu: bertambah meningkatnya diferensiasi internal dari keempat unsur-unsur dasar dari sistem hukum tersebut, ialah: perangkat peraturan-peraturan, penerapan peraturan-peraturan, pengadilan dan penegakan hukum, yaitu bagaimana unsur-unsur dasar sistem hukum itu dipengaruhi oleh diferensiasi lembaga-lembaga dalam masyarakat yang lebih luas.²¹

Berdasarkan model analitik mengenai pembangunan sistem hukum yang dikemukakan oleh Ronny Hanitijo Soemitro bahwa sebuah model analitik memberi tekanan pada hal-hal tertentu dari suatu sistem empiris yang sesungguhnya, dengan beberapa permasalahan yaitu:

- Pertama, kita terikat pada pembangunan sistem hukum yang sudah dilakukan pada waktu yang lalu sehingga perlu dibuat sebuah model yang menggambarkan sistem sejarah. Data sejarah yang dapat dipergunakan untuk mengkonstruksikan sebuah model dan kemudian membantu untuk menguji kebenarannya haruslah bersikap terbuka untuk dapat ditafsirkan dengan cara yang berbeda-beda, oleh karena membaca rekaman sejarah selalu merupakan upaya yang kontroversial. Meskipun demikian kita harus dapat menerima pembatasan ini bila hendak melakukan lebih dari hanya membuat sebuah analisis dari sistem hukum yang berlaku pada waktu ini secara sinkron.

²¹. Ronny Hanitijo Soemitro (I), *Politik, Kekuasaan dan Hukum (Pendekatan Manajemen Hukum)*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998, hal. 105-106.

- Kedua, kita dihadapkan pada kenyataan bahwa hubungan antara sistem hukum dengan lingkungan institusionalnya bersifat timbal balik. Oleh karena itu model ini harus menunjukkan hubungan-hubungan umpan balik di antara struktur-strukturnya.²²

Sedangkan sinkronisasi/keselarasan diperlukan di dalam makna sistem peradilan pidana yaitu:

1. sinkronisasi struktural (*structural synchronization*) adalah keserampakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antar-lembaga penegak hukum;
2. sinkronisasi substansial (*substantial synchronization*) adalah keserampakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horisontal dalam kaitannya dengan hukum positif;
3. sinkronisasi kultural (*cultural synchronization*) adalah keserampakan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.²³

Walaupun penelitian ini berkaitan erat dengan sinkronisasi substansial, tetapi akan lebih bermanfaat pula apabila persoalan mengenai sinkronisasi struktural dan sinkronisasi kultural dianalisis dalam penelitian ini, sebab ketiganya saling berkaitan satu sama lain untuk memahami dan mengkaji terjadinya suatu ketidak-sinkronan substansial, struktural dan

²². Ibid., hal. 110-111.

²³. Muladi (I), *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1997, hal. 192.

kultural di dalam perspektif sistem peradilan pidana yang terpadu/integral (*integrated criminal justice system*).

F. METODE PENELITIAN

1. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dipergunakan di dalam penelitian ini tidak dapat dilepaskan dari pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*). Jadi, mengingat permasalahan dalam penelitian ini difokuskan pada kebijakan legislatif tentang perlunya dibuat perundang-undangan yang sinkron mengenai kewenangan penyidikan perkara pidana, maka tepatlah apabila penelitian ini dikaji berdasarkan penelitian hukum normatif sesuai dengan konsep yang dikemukakan oleh Ronny Hanitijo Soemitro²⁴ yang membedakan hukum dalam lima hal: (1) penelitian inventarisasi hukum positif; (2) penelitian terhadap asas-asas hukum; (3) penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*; (4) penelitian terhadap sistematik hukum; (5) penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horisontal.

Dengan demikian, penelitian ini menggunakan tipe penelitian yang (keempat dan) kelima²⁵ yang bertujuan untuk mengungkapkan kenyataan sampai sejauh mana suatu perundang-undangan tertentu itu serasi secara vertikal atau horisontal apabila perundang-undangan tersebut adalah

²⁴. Ronny Hanitijo Soemitro (I), *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal 12 - 27.

²⁵. *Ibid.*, hal. 26-27.

sederajat dan termasuk dalam bidang yang sama.²⁶ Penelitian ini akan menganalisis permasalahan mengenai sinkronisasi horisontal antara KUHAP dengan perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP dan sinkronisasi KUHAP dengan peraturan pelaksanaannya.

Karena penelitian ini juga meneliti bagaimana implementasi dari perundang-undangan tersebut, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Menurut Sunaryati Hartono, penggunaan metode sosial disamping penelitian normatif, akan memberikan bobot lebih pada penelitian yang bersangkutan.²⁷

2. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka. Data sekunder²⁸ yang akan diteliti meliputi:

- bahan-bahan hukum primer yaitu berupa perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana dan yurisprudensi MA yang relevan dengan penelitian ini;
- bahan-bahan hukum sekunder yaitu rancangan peraturan perundang-undangan seperti RUU KUHAP, RUU Komisi Pemberantasan Tindak

²⁶. Ditambahkan oleh Soerjono Soekanto (Op. cit., hal. 131) bahwa suatu deskripsi tidak akan lengkap apabila tidak disertai dengan suatu analisa; analisa terhadap peraturan perundang-undangan yang merupakan hukum primer (yaitu bahan hukum yang mengikat), dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut: (1) mengadakan analisa terhadap sistematika peraturan perundang-undangan tertentu; (2) mengadakan tinjauan terhadap sinkronisasi secara horisontal dan/atau vertikal (hierarki) peraturan.

²⁷. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, hal. 142.

²⁸. Ronny Hanitijo Soemitro, Op. Cit., hal. 11-12.

Pidana Korupsi, hasil-hasil karya ilmiah para sarjana dan hasil-hasil penelitian yang menyangkut tentang kewenangan penyidikan perkara pidana;

- bahan-bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan primer dan sekunder yang berhubungan dengan sinkronisasi perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan penyidikan perkara pidana.²⁹

Untuk data empiris digunakan data primer yang diperoleh dari penelitian lapangan dengan melakukan wawancara dengan informan dan observasi pada lokasi di Direktorat Penyidikan JAM Pidsus Kejaksaan Agung RI, Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) yang gedungnya berada di Kejaksaan Agung RI, Tim Penyidik Pelanggaran HAM Berat (TPP HAM Berat) di Kejaksaan Agung RI, Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah dan Kejaksaan Negeri Semarang di Semarang.

3. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data penelitian ini dilakukan melalui bahan pustaka yang diperoleh yaitu data sekunder yang menjadi sumber acuan umum dan sumber acuan khusus yang dilakukan secara selektif dengan menggunakan

²⁹. Ronny Soemitro Hanitijo (II), *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 24 -25.

dua kriteria yaitu prinsip kemutakhiran (*recency*) dan prinsip relevansi (*relevance*) yang akan disusun secara sistematis.³⁰

Sedang data primer diperoleh dengan melakukan wawancara dengan informan, dan juga Penulis melakukan observasi pada Direktorat Penyidikan JAM Pidsus di Kejaksaan Agung, Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) di Kejaksaan Agung RI, Sekretariat dari Tim Penyidik Pelanggaran HAM Berat (TPP HAM Berat) di Kejaksaan Agung RI, Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah di Semarang, Kejaksaan Negeri Semarang, dan tempat-tempat lain yang berkaitan erat dengan penelitian ini.

4. Metode Pengolahan Data

Data kualitatif yang diperoleh dalam penelitian ini akan diolah melalui tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi.³¹

Pengumpulan data dengan reduksi data, penyajian data dan pengambilan kesimpulan bukanlah sesuatu yang berjalan linear melainkan merupakan siklus interaktif.³² Dengan demikian, analisis data kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang dan terus-menerus.³³

³⁰. Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1997, hal. 66.

³¹. Mattew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisis Data Kualitatif dengan Penerjemah Tjetjep Rohendi Rohidi*, UI-Press, Jakarta, hal.16.

³². Sanafiah Faisal, *Format-format Penelitian Sosial - Dasar-dasar dan Aplikasi*, Rajawali Pres, Jakarta, 1995, hal. 270.

³³. Mattew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Op. Cit.*, hal. 20.

5. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan analisis induktif³⁴ yang bertolak dari data/fakta yang bersifat khusus menuju abstraksi yang bersifat umum. Berdasarkan realitas yang diamati, kebenaran harus diuji secara induktif,³⁵ dari yang khusus ke yang umum.³⁶ Dengan demikian, analisis kualitatif fokusnya pada penunjukan makna, deskripsi, penjernihan dan penempatan data pada konteksnya masing-masing.³⁷

G. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri atas 4 (empat) bab, yakni Bab I Pendahuluan, Bab II Tinjauan Pustaka, Bab III Hasil Penelitian dan Analisis dan Bab IV Penutup.

Setelah uraian Pendahuluan pada Bab I ini, maka selanjutnya pada Bab II diuraikan tentang Tinjauan Pustaka yang terdiri dari pengertian kebijakan hukum pidana, hubungan antara hukum acara pidana umum dengan hukum acara pidana khusus, aspek kewenangan dalam hukum pidana, kompleksitas

³⁴. Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1998, hal. 5

³⁵. Sesuai dengan kebiasaan ilmu fisika, orang mengatakan bahwa hukum itu bersifat induktif. Istilah induktif ini sebenarnya menurut logika tidak sepenuhnya tepat, tapi dengan istilah itu ingin digambarkan bahwa proses pembuatan undang-undang secara logis tidak pernah deduktif (Lihat H. Harris, *Pembaharuan Hukum Acara Pidana yang terdapat dalam HIR*, Binacipta, Jakarta, 1978, hal. 56.

³⁶. Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Edisi III), Rake Sarasin, Yogyakarta, 1998, hal. 7.

³⁷. Sanafiah Faisal, *Op. Cit.*

sistem peradilan pidana, dan hubungan antara Polisi dan Jaksa pada tahap penyidikan perkara pidana.

Bab III merupakan hasil penelitian dan analisis untuk menjawab permasalahan yang diteliti yaitu pertama, mengenai sinkronisasi kebijakan legislatif tentang kewenangan penyidikan perkara pidana yaitu pada masa sebelum berlakunya KUHAP (jaman HIR), pada masa berlakunya KUHAP dan berdasarkan Rancangan Undang-undang (RUU) KUHAP; kedua, mengenai implementasi dari perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana di dalam sistem peradilan pidana Indonesia, dan kebijakan legislatif yang akan datang dalam mengatur mengenai kewenangan penyidikan perkara pidana untuk menunjang terwujudnya sistem peradilan pidana yang integral.

Bab IV merupakan bagian akhir dari penelitian ini yang merupakan Bab Penutup, berisikan kesimpulan serta saran yang merupakan rekomendasi yang diberikan berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. PENGERTIAN KEBIJAKAN HUKUM PIDANA

Kebijakan merupakan sinonim dari kata "*policy*" atau "*beleid*" (khususnya dimaksudkan dalam arti "*wijsbeleid*"),³⁸ seperti yang diterjemahkan oleh Sutan Zanti Arbi dan Wayan Ardhana bahwa "istilah *policy* diterjemahkan dengan istilah kebijakan".³⁹ Menurut Robert R. Mayer dan Ernest Greenwood, kebijakan (*policy*) dapat dirumuskan sebagai suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan secara kolektif.⁴⁰

Menurut Marc Ancel, Penal Policy sebagai salah satu komponen dari "modern criminal science" adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.⁴¹

³⁸. Barda Nawawi Arief (III), *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, CV. Ananta, Semarang, 1994, hal. 2.

³⁹. Ibid., hal. 63.

⁴⁰. Ibid.

⁴¹. Barda Nawawi Arief (IV), *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, halaman 23.

1. Pengertian Kebijakan Legislatif

Kebijakan legislatif (kebijakan perundang-undangan) pada dasarnya merupakan tahap kebijakan yang sangat strategis,⁴² karena pada tahap inilah suatu perundang-undangan dibuat untuk menunjang usaha penanggulangan kejahatan yang pada hakikatnya untuk mewujudkan tujuan dari penegakan hukum pidana. Sedang yang dimaksud dengan kebijakan legislatif yaitu suatu perencanaan atau program dari pembuat undang-undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem tertentu dan cara bagaimana melakukan atau melaksanakan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu.⁴³

Tahap kebijakan legislatif yang dapat juga disebutkan tahap formulasi merupakan salah satu mata rantai dari perencanaan penegakan hukum khususnya merupakan bagian dari proses konkretisasi pidana. Tahap kebijakan legislatif ini merupakan tahap awal dan sekaligus merupakan sumber landasan dari proses konkretisasi pidana berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana dan tahap pelaksanaan pidana.⁴⁴

Dari tahap kebijakan legislatif inilah, diharapkan adanya suatu garis pedoman untuk tahap-tahap berikutnya.⁴⁵ Podgorecki menyebutkan

⁴². Ibid., hal. 8.

⁴³. Ibid., hal. 63.

⁴⁴. Ibid., hal. 64.

⁴⁵. Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984, hal. 173.

adanya empat prinsip yang harus diperhatikan dalam pembentukan undang-undang sehingga pembentuk undang-undang harus⁴⁶:

1. Mempunyai pengetahuan yang cukup tentang keadaan senyatanya;
2. Mengetahui sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat, yang berhubungan dengan keadaan itu, dengan cara-cara yang diusulkan dan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, agar hal-hal ini dapat diperhitungkan dan agar dapat dihormati;
3. Mengetahui hipotesa yang menjadi dasar undang-undang yang bersangkutan, dengan perkataan lain mempunyai pengetahuan tentang hubungan kausal antara sarana (undang-undang dan misalnya sanksi yang ada di dalamnya) dan tujuan-tujuan yang hendak dicapai;
4. Menguji hipotesa ini, dengan perkataan lain melakukan penelitian tentang efek dari undang-undang itu, termasuk efek samping yang tidak diharapkan.

Suatu undang-undang yang dibuat memerlukan suatu penafsiran undang-undang yang bertujuan untuk memberi makna tertentu pada istilah atau rumusan pasal undang-undang. Makna tertentu itu diperlukan karena:

- a. pasal undang-undang tidak mengandung penjelasan resmi;
- b. walaupun ada penjelasan resmi, sifatnya hanya menyajikan contoh, bukan memberi makna;

⁴⁶. Sudarto (I), *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung, 1983, hal. 23.

- c. pasal undang-undang bukan rumusan definisi yang menyatakan suatu makna.⁴⁷

Sedang untuk memberi makna yang sesuai dengan jiwa undang-undang diperlukan jenis penafsiran yang tepat. Ada bermacam jenis penafsiran yang dapat digunakan, antara lain:

- a. penafsiran gramatikal memberi makna kata-kata yang dipakai sebagai istilah teknis undang-undang;
- b. penafsiran sistematis memberi makna undang-undang dalam hubungannya dengan undang-undang lain, atau dalam hubungan pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam satu undang-undang.
- c. penafsiran historis memberi makna berdasarkan sejarah undang-undang dan penetapannya oleh pemerintah yang sah;
- d. penafsiran otentik merupakan tafsiran resmi yang sudah ditentukan oleh pembentuk undang-undang;
- e. penafsiran teleologis memberi makna berdasarkan tujuan undang-undang yang diciptakan itu;
- f. penafsiran kultural memberi makna berdasarkan budaya masyarakat tertentu yang bersifat sosial etis.⁴⁸

Dalam pembuatan suatu undang-undang, dimungkinkan terjadi suatu pembaharuan hukum baik itu untuk pembuatan KUHP baru maupun

⁴⁷. Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, PT. Citra Adytia Bakti, Bandung, 1997, hal. 123.

⁴⁸. *Ibid*, hal. 124.

undang-undang pidana khusus atau UU di luar KUHP. Pada intinya, pembaharuan hukum dapat dilakukan dengan 3 (tiga) pendekatan⁴⁹ yakni:

- a. pendekatan global (*global approach*); yang mengatur secara tersendiri materi hukum di luar kodifikasi yang ada, dengan kemungkinan banyak terjadinya penyimpangan;
- b. pendekatan evolusioner (*evolusioner approach*) dengan cara menyempurnakan atau menambahkan pasal-pasal tertentu dalam KUHP yang ada;
- c. pendekatan kompromis (*compromise approach*) dengan menambahkan suatu bab baru dalam kodifikasi yang ada.

Menurut Barda Nawawi Arief,⁵⁰ masalah pembaharuan hukum pidana yang ditinjau dari sudut pendekatan nilai adalah pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (“re-orientasi dan re-evaluasi”) nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik dan sosio-kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang dicita-citakan.

Soedarto⁵¹ mengemukakan bahwa suatu undang-undang mempunyai daya pengaruh terhadap masyarakat. Dengan demikian, pembentukan undang-undang harus memperhitungkan kemungkinan

⁴⁹. Muladi (I), Op. Cit., hal. 192.

⁵⁰. Barda Nawawi Arief (IV), Op. Cit., PT. Citra Adytia Bakti, Bandung, 1996, hal. 32.

⁵¹. Soedarto (II), *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum dalam “Sumbangan Pendidikan Hukum dalam Peningkatan Pelaksanaan Tugas Penegakan Hukum, Seksi Hukum Pidana dan Kriminologi Fak. Hukum UGM, Yogyakarta, 1978, hal. 247.*

adanya pengaruh ini, harus bisa melihat jauh ke depan, seolah-olah harus bisa meramal apa yang akan terjadi kalau undang-undang yang dibuat dinyatakan berlaku. Untuk bisa memperhitungkan apa daya pengaruh bekerjanya undang-undang itu, maka perlu diketahui benar akan keadaan sebenarnya dari masyarakat dan perundang-undangan yang ada. Karena hal ini akan menghindarkan pembuatan undang-undang yang saling bertentangan yang bisa mengakibatkan keragu-raguan dalam penerapannya. Kalau penegak hukum sendiri tidak pasti dalam melaksanakan suatu undang-undang, maka lebih-lebih masyarakat akan merasakan akibat buruk dari ketidakpastian hukum itu.

Peranan perundang-undangan pidana dalam sistem peradilan sangat penting, karena perundang-undangan tersebut memberikan kekuasaan pada pengambil kebijakan dan memberikan dasar hukum pada kebijakan yang diterapkan. Lembaga legislatif berpartisipasi dalam menyiapkan kebijakan, dan memberikan kerangka hukum untuk memformulasikan kebijakan dan menerapkan program kebijakan yang telah diterapkan. Jadi semua merupakan bagian dari politik hukum, yang pada hakekatnya berfungsi dalam tiga bentuk: pertama, politik tentang pembentukan hukum; kedua, tentang penegakan hukum; dan ketiga, politik tentang pelaksanaan kewenangan dan kompetensi.⁵² Oleh karena itu dalam bidang perundang-

⁵². Muladi (II), *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995, hal. 22.

undangan, badan-badan legislatif secara sadar dan terencana menyusun perundang-undangan.⁵³

Menurut Soedarto,⁵⁴ yang dimaksud dengan politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Di dalam melaksanakan politik tersebut, orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi. Menjalankan politik hukum pidana juga mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik, dalam arti memenuhi syarat keadilan dan dayaguna.⁵⁵

Masyarakat sekarang sudah menjadi semakin majemuk sehingga tata perundang-undangan tak dapat diabaikan lagi. Peranan manusia juga menjadi semakin jelas karena harus mengoperasikan sistem perundang-undangan tersebut. Dengan demikian, bila mengkaji tentang peranan undang-undang akan mengetengahkan tentang prosedur yang menyangkut tata pembentukan undang-undang dalam konteks sistem hukum yang

⁵³. Ronny Hanitijo Soemitro (III), *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, Agung Press, Semarang, 1989, hal. 51.

⁵⁴. Soedarto, *Op. Cit.*, 1978, hal. 245.

⁵⁵. Soedarto (III), *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1981, hal. 161.

berlaku dan substansi yang menyangkut pilihan tentang bahan-bahan yang akan diatur oleh undang-undang.⁵⁶

Pada hakikatnya, suatu perundang-undangan merupakan hasil interaksi sosial yang mengandung aspek kekuasaan, sehingga adakalanya suatu perundang-undangan (baru) bahkan dapat merupakan penyebab terjadinya pertentangan (baik secara terbuka maupun secara tertutup) dalam masyarakat.⁵⁷ Oleh karena itu, sebagai bagian yang integral dari keseluruhan politik kriminal yang juga merupakan bagian dari politik sosial maka kriminalisasi oleh pembuat undang-undang berarti harus juga memperhatikan kemampuan dari badan penegak hukum lainnya yang terlibat dalam pelaksanaan politik kriminal itu.⁵⁸

2. Proses Dalam Perancangan Peraturan Perundang-undangan

Perancangan peraturan sebagai kegiatan yang menyangkut perumusan, hanya merupakan sebagian saja dalam proses perancangan peraturan perundang-undangan. Tetapi perancangan peraturan perundang-undangan dapat dibagi ke dalam beberapa tahap:

1. Tahap konseptual;
2. Tahap arsitektural;

⁵⁶. Satjipto Rahardjo (II), *Beberapa Persoalan tentang UU dan Siasat Penggunaannya dalam "Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat"*, Alumni, Bandung, 1977, hal. 103 - 105.

⁵⁷. Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatutan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982, hal. 84.

⁵⁸. Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, hal.130.

3. Tahap komposisi.⁵⁹

Selanjutnya, ketiga tahap/proses di dalam perancangan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Tahap konseptual.⁶⁰

- Perancang harus memahami secara baik mengenai substansi peraturan perundang-undangan yang akan disusun. Untuk memahami substansi, perancang perlu dilengkapi dengan berbagai informasi berupa peraturan perundang-undangan maupun bahan-bahan lainnya.
- Pada tahap ini pula perancang harus mengetahui dan memahami secara komprehensif "*spirit and intend*" dari peraturan yang akan disusun baik dilihat dari aspek hukum, sosial, ekonomi, administrasi dan sebagainya. Bahan berupa "Naskah Akademis" yang dapat dipandang sebagai "embrio" peraturan perundang-undangan yang kini lazim dipersiapkan sebelum peraturan disusun, dapat sangat bermanfaat. Seperti ungkapan Muladi bahwa Naskah Akademis merupakan koridor kepakaran dalam penyusunan suatu peraturan.
- Dari berbagai sumber informasi yang ada, perancang harus dapat mengetahui mengenai kenyataan-kenyataan yang ada yang ingin

⁵⁹. Abdul Wahid Masru, *Beberapa Aspek Perancangan Peraturan Perundang-undangan (Legislative Drafting)*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 1998, hal. 7-9.

⁶⁰. Ibid.

diatur oleh peraturan yang akan disusun, perubahan-perubahan apa yang melalui pembentukan peraturan itu dikehendaki terjadi atas kenyataan tersebut, serta bagaimana ketentuan-ketentuan dalam peraturan yang akan disusun akan menimbulkan perubahan-perubahan tersebut.

- Karena hukum merupakan suatu sistem, maka pada tahap ini perancang juga menyelidiki kerangka hukum. Perancang harus memeriksa secara teliti situasi hukum yang ada untuk mengetahui ketentuan konstitusional dan semua peraturan perundang-undangan yang ada dan yang berkaitan. Perlu diketahui apa yang perlu diubah, apa yang harus dicabut, dan apa yang harus ditambahkan. Kelalaian melakukan hal ini akan mengakibatkan pencabutan tersirat, tumpang tindih dan ketidak konsistenan atau kerancuan substansi.

2. Tahap Arsitektural:⁶¹

- Rencana pengorganisasian atau penataan gagasan substansi yang akan menjadi materi muatan peraturan dapat dipandang sebagai “sketsa atau cetak biru”, dan melalui rencana penataan yang baik dapat dilihat keterkaitan seluruh gagasan substantif serta sekaligus dapat diketahui kurang-lengkapan dan kurang-cermatan dari muatan yang diatur.

⁶¹. Ibid.

- Dalam menata substansi peraturan yang sedang disusun tidak ada pedoman baku yang berlaku untuk setiap peraturan. Oleh karena itu, dalam melakukan penataan tergantung pada materi yang dihadapi. Setiap penataan yang memadai mencerminkan suatu pendekatan tertentu: apa yang menjadi penataan terbaik menurut satu sudut pandang, mungkin bukan merupakan penataan yang terbaik menurut sudut pandang yang lain.

3. Tahap Komposisi:⁶²

Tahap komposisi terdapat beberapa kegiatan yang dilakukan oleh perancang: (a) pembuatan *draft* awal; (b) melakukan revisi; (c) melakukan pemeriksaan ulang; (d) konsultasi pihak lain; (e) melakukan penghalusan.

Pada tahap komposisi ini, pedoman teknik peraturan perundang-undangan menjadi penting dikuasai oleh seseorang yang sedang merancang peraturan perundang-undangan.

3. Penyusunan Naskah Akademis Dalam Perundang-undangan

Sampai saat ini belum terdapat suatu pengertian baku apa yang dimaksud dengan Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan. Suatu pengertian yang dikembangkan oleh BPHN: "Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan adalah naskah yang memuat gagasan

⁶². Ibid.

pengaturan suatu materi peraturan perundang-undangan (materi hukum) tertentu yang telah ditinjau secara sistematis-holistik-futuristik dari berbagai disiplin ilmu, termasuk: urgensi, landasan, dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang berbagai alternatif penormaanannya berikut cara penegakannya, antara lain penegakan hukum pidana”.⁶³

Berdasarkan pengertian di atas, maka Naskah Akademis memuat:

- Urgensi pengaturan:

Naskah akademis harus dapat menjelaskan mengenai urgensi pengaturan suatu materi tertentu dalam bentuk pengaturan perundang-undangan. Dengan kata lain, pada bagian ini harus sudah dapat dijawab: (1) apakah peraturan perundangan itu memang perlu untuk dibuat, karena hal ini terkait dengan kebutuhan hukum masyarakat baik dilihat dari aspek ekonomi, sosial, politik maupun pertahanan keamanan. Dalam hal ini maka menjadi penting Naskah Akademis memberi kejelasan mengenai tujuan yang hendak dicapai dari peraturan yang akan disusun. Kejelasan tujuan ini untuk menghindari lahirnya peraturan perundang-undangan, yang dalam literatur disebut sebagai “Peraturan Perundangan Simbol (*symbolswetgeving*)”. Peraturan perundang-undangan mempunyai makna simbolik manakala peraturan itu dibuat sekedar untuk memenuhi tujuan politik; (2) dalam bentuk apa pengaturan itu akan dituangkan, dalam hal ini perlu

⁶³. Abdul Wahid Masru, *Penyusunan Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 1999, hal. 5.

kejelasan mengenai bentuk pengaturan yang berkaitan dengan ajaran materi muatan peraturan perundang-undangan.⁶⁴

- Gagasan substantif serta pemikiran tentang penormaannya yang dituangkan secara alternatif:

Materi pokok Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan berupa gagasan-gagasan substantif yang nantinya akan dituangkan dalam “Rancangan Peraturan Perundang-undangan”. Untuk dapat menyajikan materi pokok ini dengan baik, dalam penyusunan Naskah Akademis memerlukan berbagai informasi yang diperoleh dari hasil pengkajian dan penelitian hukum.

Gagasan substantif pada dasarnya menggambarkan mengenai kenyataan-kenyataan yang ada yang ingin diatur, perubahan-perubahan yang dikehendaki melalui pembentukan peraturan itu serta bagaimana ketentuan dalam peraturan yang disusun akan menimbulkan perubahan-perubahan tersebut. Naskah Akademis harus pula memperkirakan kemungkinan pelaksanaan dan penegakan hukum dari peraturan yang akan disusun jika kelak sudah menjadi peraturan yang berlaku.⁶⁵

- Landasan serta prinsip-prinsip pengaturan:

Naskah Akademis harus secara jelas menunjukkan landasan serta prinsip-prinsip yang dipergunakan dalam pengaturan gagasan substansi

⁶⁴. Ibid., hal. 5-9.

⁶⁵. Ibid.

yang nantinya akan dituangkan dalam “Rancangan Peraturan Perundang-undangan”. Landasan dimaksud, baik berupa landasan yang bersumber pada nilai-nilai filosofis, yuridis maupun sosiologis.

- Pemikiran yang berhubungan dengan sistematika:

Materi Naskah Akademis harus disusun secara sistematis dengan memperhatikan kegunaan penuangannya dalam “Rancangan Peraturan Perundang-undangan”. Terutama bagian yang membuat gagasan substantif perlu dikembangkan rencana konkrit mengenai penataan gagasan substansi tersebut yang nantinya akan menjadi materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan disusun.⁶⁶

Penyusunan rancangan Akademik yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) - Departemen Kehakiman selama ini, didasarkan pada pengajuan suatu usulan rancangan peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat, yang termasuk dalam Program Legislatif Nasional. Dalam melaksanakan penyelenggaraan Program Legislatif Nasional, maka Departemen-departemen atau Lembaga-lembaga pemerintah non Departemen akan mengajukan rencana pembentukan peraturan perundang-undangan kepada Departemen Kehakiman, dan biasanya dalam pengajuan rencana penyusunan peraturan perundang-undangan ini telah menyebutkan masalah apa yang akan dituangkan dalam peraturan tersebut, dan ke dalam jenis peraturan mana masalah tersebut

⁶⁶. Ibid.

akan diatur, dan juga pemberian daftar urutan (prioritas) terhadap permasalahan yang akan diatur.⁶⁷

Serangkaian tahapan yang biasanya dilakukan dalam pengajuan rencana penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut kepada Departemen Kehakiman, secara singkat dapat diuraikan sebagai berikut⁶⁸:

- Pengkajian permasalahan yang berhubungan dengan suatu rancangan peraturan perundang-undangan tersebut oleh suatu Tim dari BPHN - Departemen Kehakiman, bersama-sama tenaga-tenaga ahli yang terkait dengan masalah yang akan diatur.
- Pelaksanaan penelitian terhadap berbagai segi yang berhubungan dengan masalah yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut, baik dengan penelitian yang bersifat normatif maupun empiris.

B. HUBUNGAN ANTARA HUKUM ACARA PIDANA UMUM DENGAN HUKUM ACARA PIDANA KHUSUS

1. Hukum Pidana Umum Dan Ketentuan Acara Pidananya

Hukum acara pidana disebut juga hukum pidana formal (untuk membedakannya dengan hukum pidana material) yang mengatur

⁶⁷. Maria Farida Indrati, *Penyusunan Akademik dalam Perundang-undangan*, Puslitbang Kejaksaan RI, Jakarta, hal. 15.

⁶⁸. *Ibid.*, hal. 15-16.

bagaimana negara melalui alat-alatnya melaksanakan haknya untuk memidana dan menjatuhkan pidana, jadi berisi acara pidana.⁶⁹

Van Bemmelen melukiskan hukum acara pidana yaitu sebagai berikut:⁷⁰

Ilmu hukum acara pidana mempelajari peraturan-peraturan yang diciptakan oleh negara, karena adanya dugaan terjadi pelanggaran undang-undang pidana:

1. negara melalui alat-alatnya menyidik kebenaran;
2. sedapat mungkin menyidik pelaku perbuatan itu;
3. mengambil tindakan-tindakan yang perlu guna menangkap pelaku dan kalau perlu menahannya;
4. mengumpulkan bahan-bahan bukti (*bewijsmateriaal*) yang telah diperoleh pada penyidikan kebenaran guna dilimpahkan kepada hakim dan membawa terdakwa ke depan hakim tersebut;
5. hakim memberi keputusan tentang terbukti tidaknya perbuatan yang dituduhkan kepada terdakwa dan untuk itu menjatuhkan pidana atau tindakan tata tertib;
6. upaya hukum untuk melawan keputusan tersebut; dan
7. melaksanakan keputusan tentang pidana dan tindakan tata tertib itu.

Wirdjono Prodjodikoro mengemukakan pula bahwa hukum acara pidana sebagai suatu rangkaian peraturan-peraturan yang memuat cara bagaimana badan-badan pemerintah yang berkuasa yaitu kepolisian, kejaksaan dan pengadilan harus bertindak guna mencapai tujuan negara dengan mengadakan hukum pidana.⁷¹

Dalam hal ini, hukum acara pidana menjadi pegangan bagi polisi, jaksa dan hakim (termasuk penasihat hukum) di dalam melaksanakan tugas

⁶⁹. Andi Hamzah (I), *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal. 13.

⁷⁰. Ibid., hal. 17-18.

⁷¹. Wirdjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Sumur Batu, Bandung, 1970, hal. 13.

penyelidikan, penyidikan, penangkapan dan pemeriksaan di pengadilan. Para pelaksana hukum itu dalam melaksanakan tugasnya tidak boleh menyimpang dari asas-asas hukum acara pidana.⁷²

Sedang, Soedarto menyatakan bahwa hukum acara pidana yaitu aturan-aturan yang memberikan petunjuk apa yang harus dilakukan oleh aparat penegak hukum dan pihak-pihak atau orang-orang lain yang terlibat didalamnya, apabila ada persangkaan bahwa hukum pidana dilanggar. Menurut Soerjono Soetarto, definisi yang dikemukakan oleh Soedarto merupakan definisi yang luas sebab sama halnya dengan hukum pada umumnya bahwa adresat hukum acara pidana adalah masyarakat (termasuk pula para penegak hukum).⁷³

Dengan demikian, Soerjono Soetarto menyimpulkan bahwa fungsi hukum acara pidana adalah untuk melaksanakan atau menegakkan hukum pidana. Oleh karena itu antara kedua-duanya saling berhubungan yang sangat erat, sehingga kadang-kadang bagi kita sulit untuk menentukan apakah aturan itu merupakan ketentuan hukum pidana ataukah termasuk ketentuan hukum acara pidana.⁷⁴

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka hukum acara pidana yang tercantum di dalam KUHAP pada dasarnya ditujukan baik terhadap perkara tindak pidana umum maupun tindak pidana khusus. Andi Hamzah

⁷². C. Djisman Samosir, *Hukum Acara Pidana Dalam Perbandingan*, Binacipta, Bandung, 1986, hal. 6-7.

⁷³. Soerjono Soetarto, *Hukum Acara Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, halaman 2.

⁷⁴. *Ibid.*, hal. 3.

berpendapat bahwa nama resmi undang-undang hukum acara pidana Indonesia dituangkan dalam Pasal 285 KUHAP yang tertulis “Undang-undang ini disebut Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Di sini terasa ada kecanggungan, tetapi kecanggungan itu dapat dihilangkan kalau kata-kata “Undang-undang ini . . .” diganti menjadi “Kodifikasi ini disebut Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana”, jadi bukan undang-undang dinamai kitab tetapi kodifikasinya. Menurut Andi Hamzah, istilah yang dipakai pembuat undang-undang (Kitab) Undang-undang Hukum Acara Pidana sudah tepat karena meliputi seluruh acara pidana dari tingkat penyidikan sampai pelaksanaan putusan hakim, bahkan sampai pada peninjauan kembali (*herziening*).⁷⁵ Dengan demikian, seharusnya seluruh undang-undang pidana Indonesia mengacu pada KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana.

2. Hukum Pidana Khusus Dan Ketentuan Acara Pidananya

Yang dimaksudkan dengan hukum pidana khusus adalah hukum pidana yang ditetapkan untuk golongan orang khusus atau yang berhubungan dengan perbuatan-perbuatan khusus. Di samping hukum pidana khusus ini, hukum pidana umum (*ius commune*) tetap berlaku sebagai hukum yang menambah (*aanvullend recht*). Dalam hukum pidana khusus itu terdapat ketentuan-ketentuan yang menyimpang dari hukum

⁷⁵. Andi Hamzah. (I), Op. Cit., hal. 13.

pidana umum yang menyangkut sekelompok orang atau perbuatan-perbuatan tertentu.⁷⁶

Penyimpangan-penyimpangan dari ketentuan-ketentuan umum inilah yang merupakan tanda ciri dari hukum pidana khusus. Gejala adanya delik-delik khusus menunjuk kepada adanya diferensiasi dalam hukum pidana, suatu kecenderungan yang bertentangan dengan adanya unifikasi dari ketentuan-ketentuan umum dari hukum pidana dan hukum acara pidana. Diferensiasi ini, menurut Pompe beralasan, karena hukum pidana khusus ini mempunyai tujuan dan fungsi sendiri.⁷⁷

Berdasarkan uraian di atas, maka ada tiga kelompok yang bisa dikualifikasikan sebagai undang-undang pidana khusus⁷⁸:

1. undang-undang yang tidak dikodifikasikan;
2. peraturan-peraturan hukum administratif yang memuat sanksi pidana;
3. undang-undang yang memuat hukum pidana khusus, yang memuat delik-delik untuk kelompok orang tertentu atau berhubungan dengan perbuatan tertentu.

Dengan demikian, yang diartikan dengan undang-undang pidana khusus adalah undang-undang pidana selain Kitab Undang-undang Hukum Pidana yang merupakan induk peraturan hukum pidana. Kedudukan sentral dari KUHP ini terutama karena didalamnya dimuat ketentuan-ketentuan umum dari hukum pidana dalam Buku I yang berlaku juga terhadap tindak-tindak pidana yang terdapat di luar KUHP, kecuali apabila

⁷⁶. Soedarto (IV), *Kapita Selektta Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 61.

⁷⁷. Ibid., hal 62.

⁷⁸. Ibid., hal. 63-64.

undang-undang menentukan lain (Pasal 103 KUHP). Jadi, pengaturan materi hukum pidana di luar KUHP membawa kemungkinan adanya penyimpangan, baik dari bagian umumnya maupun dari bagian khususnya. Penyimpangan itu bisa juga mungkin mengenai hal-hal yang menyangkut hukum acara pidana ialah mengenai penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan (garis bawah oleh penulis). Oleh karena itu, undang-undang pidana khusus merupakan pelengkap dari hukum pidana yang dikodifikasikan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).⁷⁹

Ada beberapa undang-undang yang memuat aturan-aturan hukum pidana materiil dan hukum pidana formil sekaligus. Tetapi pada dasarnya hukum acara pidana umumnya (KUHP) merupakan dasar dari hukum acara pidana di segala bidang, kecuali apabila undang-undang di bidang tersebut secara tegas menentukan lain daripadanya. Ini sesuai dengan asas *lex specialis derogat generali*.⁸⁰

Andi Hamzah berpendapat bahwa lebih baik memakai kriteria “perundang-undangan pidana khusus” dan “perundang-undangan pidana umum”. Jadi, bukan hukum yang khusus tetapi undang-undangnya tersendiri (*afzonderlijk*) di luar KUHP. Dengan demikian garis merah dapat ditarik antara keduanya sehingga perundang-undangan pidana khusus adalah semua perundang-undangan di luar KUHP yang

⁷⁹. Ibid., hal. 64-65.

⁸⁰. Soerjono Soetato, Op. Cit., hal. 7, 8.

mengandung ketentuan pidana, sedangkan perundang-undangan pidana umum adalah KUHP dan semua perundang-undangan yang mengubah dan menambah KUHP.⁸¹

Jadi, menurut Andi Hamzah⁸² bahwa perundang-undangan pidana khusus adalah semua perundang-undangan di luar KUHP beserta perundang-undangan pelengkap, baik perundang-undangan pidana maupun yang bukan pidana tetapi bersanksi pidana (misalnya Undang-undang Perpajakan, Narkotika, Arsip, Atom, Agraria, Perkawinan, Perburuhan, Tera dan lain-lain yang bukan perundang-undangan pidana tetapi bersanksi pidana⁸³).

Adanya Pasal 284 KUHP yang menyebut “perundang-undangan pidana khusus yang mempunyai acara tersendiri, di sini KUHP menambah “yang mempunyai acara tersendiri” yang maksudnya memberi wewenang secara khusus kepada Jaksa untuk menyidik sesuai acara khusus tersebut. Hanya sayang, KUHP tidak menjelaskan secara tuntas yang mana yang mempunyai acara khusus yang dimaksud. Menurut Andi Hamzah, tidak ada satu pun perundang-undangan pidana khusus yang acaranya lengkap. Sebaliknya hampir semua mempunyai acara berupa satu atau beberapa pasal.

⁸¹. Andi Hamzah (II), *Perkembangan Hukum Pidana Khusus*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hal. 5.

⁸². Andi Hamzah (III), *Asas-asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, hal.13.

⁸³. Ibid., hal. 12.

C. ASPEK KEWENANGAN DALAM HUKUM PIDANA DAN SISTEM PERADILAN PIDANA.

Bila dilihat dari jenis hukum pidana yang ditetapkan pada tahap kebijakan formulatif (legislatif), menurut Barda Nawawi Arief⁸⁴ ada 2 kewenangan yaitu:

1. kewenangan substantif yaitu kewenangan yang ditimbulkan oleh/dari hukum pidana materiil/substantif; dan
2. kewenangan formal/ajektif yaitu kewenangan yang ditimbulkan oleh/dari hukum pidana formal.

Ditegaskan pula bahwa masalah kewenangan di dalam hukum pidana berkaitan erat dengan kewenangan pejabat/aparat penegak hukum, selain dapat juga berkaitan dengan kewenangan warga masyarakat pada umumnya.

Barda Nawawi Arief⁸⁵ mengemukakan konsep mengenai kewenangan/kekuasaan di dalam sistem peradilan pidana yang pada hakikatnya identik dengan sistem penegakan hukum pidana (SPHP) atau sistem kekuasaan menegakkan hukum pidana yang diwujudkan/diimplementasikan dalam 4 (empat) sub-sistem yaitu:

- (1) kekuasaan/kewenangan “penyidikan”;
- (2) kekuasaan/kewenangan “penuntutan”;
- (3) kekuasaan/kewenangan “mengadili dan menjatuhkan pidana”;

⁸⁴. Barda Nawawi Arief (V), *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)* dalam Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 1995, hal. 368.

⁸⁵. Barda Nawawi Arief (II), *Op. Cit.*, hal. 1.

(4) kekuasaan/kewenangan “pelaksanaan/eksekusi pidana”.

Keempat tahap (sub-sistem) itu merupakan satu kesatuan sistem penegakan hukum pidana yang integral sehingga harus terwujud dalam satu kesatuan kebijakan legislatif (kebijakan perundang-undangan) yang integral dan harus didasarkan pada kesatuan integral di dalam “spirit/jiwa/ide” yang menjadi hakikat dari SPP/SPHP yaitu sebagai bagian dari “sistem kekuasaan kehakiman (kekuasaan penegakan hukum) yang bebas dan mandiri.”⁸⁶

D. KOMPLEKSITAS DI DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA YANG INTEGRAL

Sistem peradilan pidana yang integral (*integrated criminal justice system*) adalah suatu sistem yang diharapkan dapat dilaksanakan secara terpadu, karena dengan terlaksananya sistem ini dengan baik maka diharapkan tujuan dari sistem peradilan pidana dapat tercapai yaitu antara lain dalam penanggulangan kejahatan.

Muladi mengemukakan bahwa sistem peradilan pidana merupakan suatu jaringan (*network*) peradilan yang menggunakan hukum pidana material, hukum pidana formil maupun hukum pelaksanaan pidana. Namun kelembagaan ini harus dilihat dalam konteks sosial.

Muladi⁸⁷ menegaskan bahwa untuk dapat dinilai keterpaduan dalam sistem peradilan pidana, maka harus benar-benar diinventarisasikan,

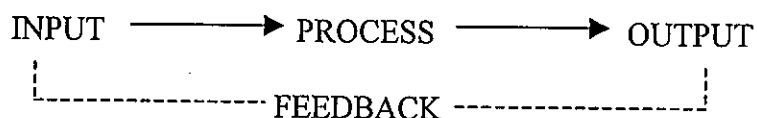
⁸⁶. Ibid., hal. 1-2.

⁸⁷. Muladi (II), Op. Cit., 1995, hal. 2.

komponen-komponen baik yang bersifat struktural, substansial maupun kultural apa saja yang terlibat di dalamnya.

Alan Coffey⁸⁸ menyatakan tentang konsep dari peradilan pidana sebagai suatu sistem yaitu bahwa:

".... in order to approach the concept of criminal justice as a system to do so on a consistent basis, the three main component parts of a linier system will be used: input, process and output. Among the advantages of this approach is the ease with which this particular systems concept can be adopted. Indeed, the single configuration of:



will be utilized for the sake of consistency in every context in which reference is made to system. The input is what the system deals with; the process is how the system deals with the input; and the output is the results of the process-results that may or may not be desirable in criminal justice.

Sebuah sistem yang tidak mampu menampilkan suatu proses yang dapat mengubah masukan (*input*) menjadi keluaran (*output*) yang diharapkan bukanlah suatu sistem yang efektif. Masukan dari sistem peradilan pidana tersebut adalah pelanggaran-pelanggaran hukum tertentu. Inilah yang merupakan masukan yang membawa pertemuan antara salah satu unsur atau lebih dari sistem peradilan pidana dengan korban atau pelaku atau keduanya.

⁸⁸. Alan Coffey, *An Introduction to The Criminal Justice System and Process*, Prentice - Hall Inc., New Jersey, 1974, hal. 9.

Proses merujuk pada banyak aktivitas dari Polisi, Jaksa, Hakim dan petugas hukum lainnya. Dengan demikian, proses merupakan bagian yang paling dapat dilihat dari sistem ini dan mungkin paling signifikan, sedangkan output dari sistem peradilan pidana termasuk hasil yang tidak dapat dicapai dari proses tadi.⁸⁹

Remington dan Ohlin mengemukakan sebagai berikut: “*criminal justice system* dapat diartikan sebagai pemakaian pendekatan sistem terhadap mekanisme administrasi peradilan pidana, dan peradilan pidana sebagai suatu sistem merupakan hasil interaksi dan sikap atau tingkah laku sosial. Pengertian sistem ini sendiri mengandung implikasi suatu proses interaksi yang dipersiapkan secara rasional dengan cara efisien untuk memberikan hasil tertentu dengan segala keterbatasannya”.⁹⁰

Penyelenggaraan peradilan pidana merupakan mekanisme bekerjanya aparat penegak hukum pidana mulai dari proses penyelidikan dan penyidikan, penangkapan dan penahanan, penuntutan dan pemeriksaan di sidang pengadilan. Atau dengan kata lain, bekerjanya Polisi, Jaksa, Hakim dan petugas Lembaga Kemasyarakatan yang berarti pula berprosesnya atau bekerjanya hukum acara pidana.⁹¹

⁸⁹. Tim Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia dan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI, Upaya Mengefektifkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Sumbangan Pemikiran bagi Komisi II DPR RI), Setjen DPR RI, Jakarta, 2001, hal. 27.

⁹⁰. Romli Atmasasmita, Op. Cit., hal. 14.

⁹¹. Topo Santoso, Polisi dan Jaksa: Keterpaduan atau Pergulatan, Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, Jakarta, 2000, hal. 23.

Sebagai suatu sistem, peradilan pidana mempunyai perangkat struktur atau sub sistem yang seharusnya bekerja secara koheren, koordinatif dan integratif agar dapat mencapai efisiensi dan efektivitas yang maksimal. Fragmentasi fungsional pada sub sistem akan mengurangi efektivitas sistem tersebut, bahkan dapat menjadikan sistem tersebut secara keseluruhan disfungsional.⁹²

Agar dapat efektif dalam menanggulangi kejahatan, semua komponen dalam sistem ini diharapkan bekerjasama membentuk sistem peradilan pidana yang integral. Hal ini merupakan keharusan, sebab telah menjadi suatu yang umum bahwa masalah kejahatan dan tingkah laku kriminal, meskipun dalam banyak hal bersifat sosiologis dan psikologis, banyak dipengaruhi juga oleh kerangka kelembagaan yang didalamnya diatur sistem peradilan pidana.

Salah satu faktor mendasar yang menghalangi efektivitas sistem peradilan pidana adalah ketidakaturan (*disarray*) di dalam sistem peradilan pidana yang ada. Unsur-unsur dari sistem peradilan pidana ini, yaitu Polisi, Jaksa, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan terlihat bekerja di dalam kotak mereka sendiri jika tidak konflik satu sama lain.⁹³

Ditegaskan pula oleh Alan Coffey bahwa:

"Criminal justice can function systematically only to degree that each segment of the system takes into account all other segments. In other words, the system is no more systematic than the relationships between police and prosecution, police and court, prosecution and

⁹². Ibid., hal. 21.

⁹³. V.N. Pillai sebagaimana dikutip oleh Topo Santoso, Ibid., hal. 26.

corrections, corrections and law, and so forth. In the absence of functional relational relationships between segments, the criminal justice system is vulnerable to fragmentation and ineffectiveness".⁹⁴

Jadi, Alan Coffey menegaskan bahwa sistem peradilan pidana dapat berfungsi secara sistematis hanya apabila tiap unsur dari sistem ini memperhitungkan unsur-unsur lainnya. Jika tidak, demikian, maka sistem ini bukan lagi sistematis melainkan hanyalah hubungan-hubungan antara Polisi dan Penuntut Umum, Polisi dan Pengadilan, Penuntut Umum dan Lembaga Kemasyarakatan, dan seterusnya. Dalam ketiadaan hubungan fungsional antara unsur-unsur, sistem peradilan pidana sangat rentan terhadap perpecahan dan ketidakefektifan.⁹⁵

Sedang gambaran sistem peradilan pidana di Amerika Serikat, Geoffrey P. Alpert⁹⁶ menyatakan bahwa:

"Unfortunately, criminal justice in America cannot be viewed as a system. Its various elements, which include law enforcement, investigation, adjudication, supervision, and release from custody among others, are all related but not well coordinated. In fact, many elements of criminal justice have different goals, are accountable to different branches of government, and may work to the detriment of each component".

Mardjono⁹⁷ mengemukakan bahwa apabila keterpaduan dalam bekerja sistem tidak dilakukan, diperkirakan akan terdapat tiga kerugian yaitu:

⁹⁴. Alan Coffey, *ibid.*, hal. 4-5.

⁹⁵. Tim Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, *Op. Cit.*, hal. 26.

⁹⁶. Geoffrey, P. Alpert, *The American System of Criminal Justice*, Sage Publications Inc., Beverly Hill, 1985, hal. 7.

⁹⁷. Mardjono Reksodiputro, *Mengembangkan Pendekatan Terpadu dalam Sistem Peradilan Pidana (Suatu Pemikiran Awal)*; dikutip dari *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum (d/h Lembaga Kriminologi) Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hal. 142.

1. kesukaran dalam menilai sendiri keberhasilan atau kegagalan masing-masing instansi, sehubungan dengan tugas mereka bersama;
2. kesulitan dalam memecahkan sendiri masalah-masalah pokok masing-masing instansi (sebagai sub sistem dari sistem peradilan pidana); dan
3. karena tanggung jawab masing-masing instansi sering kurang jelas terbagi, maka setiap instansi tidak terlalu memperhatikan efektivitas menyeluruh dari sistem peradilan pidana.

Kewenangan penyidik dalam penanganan perkara pidana, seharusnya dilaksanakan dalam pola penegakan hukum pidana. Sebab pada dasarnya, penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran hukum dari pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum) menjadi kenyataan.⁹⁸

Dalam bekerjanya lembaga penegakan hukum, telah ditentukan dan dibatasi oleh patokan-patokan formal yang dapat diketahui dari perumusan-perumusan dalam berbagai peraturan hukum. Tetapi berpegangan pada disain formal itu saja adalah jauh dari cukup untuk memahami dan menjelaskan tingkah laku keorganisasian dari lembaga-lembaga tersebut.⁹⁹

Disamping itu, menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral

⁹⁸. Satjipto Rahardjo (III), *Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosiologis)*, Sinar Baru, Bandung, tahun ..., hal. 30.

⁹⁹. Ibid.

sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor¹⁰⁰ tersebut adalah sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri (misalnya undang-undang);
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

E. HUBUNGAN ANTARA POLISI DAN JAKSA PADA TAHAP PENYIDIKAN PERKARA PIDANA

Perlu pula diketengahkan mengenai keterkaitan antara Polisi dan Jaksa pada tahap penyidikan perkara pidana sehingga dapat diketahui sejauh mana koordinasi yang terjalin antara sesama aparat penegak hukum ini.

Hubungan antara Polisi sebagai penyidik dan Jaksa sebagai Penuntut Umum mulai terjadi pada saat penyidik Polisi telah mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang merupakan tindak pidana maka penyidik Polisi memberitahukan hal tersebut kepada Penuntut Umum berdasarkan ketentuan Pasal 109 ayat (1) KUHAP.

¹⁰⁰. Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta, halaman 4-5.

Dalam praktek, pemberitahuan dimulainya penyidikan oleh penyidik Polisi kepada Penuntut Umum ini dikenal dengan nama SPDP (Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan). Hakikat dari SPDP ini merupakan koordinasi antara Polisi sebagai penyidik dengan Jaksa sebagai Penuntut Umum. Tidak terbayangkan bila tidak ada koordinasi antara dua instansi tersebut, maka penyelesaian perkara pidana akan jauh dari harapan.

Hubungan antara Polisi dan Jaksa di dalam KUHAP dapat dilihat pada tahap “pra penuntutan”. Di dalam KUHAP, tidak terdapat satu pasal pun yang memberikan pengertian dari istilah “pra penuntutan”. Seringkali istilah tersebut hanya diterjemahkan sebagai pelaksanaan penelitian berkas perkara yang diterima dari penyidik dan pemberitahuan petunjuk oleh penuntut umum kepada penyidik guna melengkapi berkas perkara hasil penyidikan.

Yang dimaksud dengan pra penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan oleh penyidik. Inilah yang terasa janggal, karena memberi petunjuk kepada penyidik untuk menyempurnakan penyidikan disebut pra penuntutan. Hal seperti ini dalam aturan lama (HIR), termasuk penyidikan lanjutan.¹⁰¹

Menurut A. Hamzah, pembuat undang-undang (lembaga legislatif) hendak menghindari kesan seakan-akan jaksa atau penuntut umum itu mempunyai wewenang penyidikan lanjutan, sehingga hal itu disebut pra penuntutan. Padahal, petunjuk untuk menyempurnakan penyidikan pada

¹⁰¹. Andi Hamzah (IV), *Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, halaman 159.

hakikatnya merupakan bagian dari penyidikan lanjutan. Seharusnya, tahap penyidikan dan penuntutan itu tidak dapat dipisahkan secara tajam.

Pada prinsipnya ruang lingkup pra penuntutan¹⁰² meliputi semua pelaksanaan tugas yang berkaitan dengan persiapan pelaksanaan tugas penuntutan, yaitu:

- Pemantauan perkembangan penyidikan (Pasal 109 ayat (1) KUHAP);
- Pemberitahuan penghentian penyidikan (Pasal 109 ayat (2) KUHAP);
- Penelitian berkas perkara tahap pertama (Pasal 110 ayat (1) KUHAP);
- Pemberitahuan petunjuk guna melengkapi hasil penyidikan (Pasal 138 ayat (2) KUHAP);
- Penelitian ulang berkas perkara (Pasal 110 ayat (2) jo Pasal 138 ayat (2) KUHAP);
- Penelitian tersangka dan barang bukti pada tahap penyerahan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti (Pasal 8 ayat (3) KUHAP).

Menurut Harun M. Husein, KUHAP tidak menentukan secara tegas bilakah suatu penyidikan berakhir, tetapi meskipun demikian bila diamati dengan seksama ketentuan-ketentuan dalam Pasal 8, Pasal 110 dan Pasal 138 KUHAP, maka dapat disimpulkan bahwa penyidikan berakhir dalam hal:¹⁰³

- Apabila telah dilaksanakan serah terima tanggung jawab yuridis atas tersangka dan barang bukti dari penyidik Polisi kepada Jaksa sebagai

¹⁰². Ismudjoko, *Efektivitas Pra Penuntutan Terhadap Keberhasilan Tugas Penuntut Umum*, makalah dalam Laporan Seminar Efektivitas Pra Penuntutan terhadap keberhasilan Tugas penuntut Umum Puslitbang Kejagung RI, Jakarta, 1997, hal. 16.

¹⁰³. Harun M. Husein, *Penyidikan dan Penuntutan dalam Proses Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, 1991, halaman 220.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. SINKRONISASI KEBIJAKAN LEGISLATIF TENTANG KEWENANGAN PENYIDIKAN PERKARA PIDANA

Pembahasan ini akan mengetengahkan mengenai sinkronisasi kebijakan legislatif tentang kewenangan penyidikan perkara pidana, mulai dari yang pernah diundangkan, yang diundangkan selama ini, dan yang diundangkan pada masa mendatang yang dianalisis berdasarkan:

- sejarah tentang kewenangan penyidikan perkara pidana pada masa HIR (ketentuan umum dari hukum acara pidana sebelum KUHAP);
- pada masa berlakunya KUHAP;
- untuk masa yang akan datang berdasarkan Rancangan Undang-undang KUHAP.

1. Sinkronisasi Kebijakan Legislatif Tentang Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Pada Masa Sebelum Berlakunya KUHAP.

Untuk menganalisis sinkronisasi kebijakan legislatif tentang kewenangan penyidikan perkara pidana pada masa sebelum berlakunya KUHAP, penulis kaji melalui HIR, Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara (Undang-undang Kepolisian lama) dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang

Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI (Undang-undang Kejaksaan lama).

Sebelum berlakunya KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana, Indonesia mempunyai ketentuan umum hukum acara pidana yaitu berdasarkan HIR (*Herzien Inlandsch Reglement*) atau dalam bahasa Indonesia disebut "Reglemen Indonesia Yang Dibaharui". Sebelum dibaharui pada tahun 1941, peraturan ini terkenal dengan nama "*Inland Reglement*" (Reglemen Indonesia) atau yang disingkat IR.¹⁰⁵

Berdasarkan Staatblad 1941 Nomor 44, diberlakukan HIR (*Herzien Inlandsch Reglement*) yang artinya Reglemen Bumiputra (Indonesia) Yang Dibaharui yang biasanya disingkat RIB.

Kewenangan penyidikan berdasarkan HIR, terdapat pada bab Kedua yang bertitel "Tentang mencari Kejahatan dan Pelanggaran". Yang dimaksud dengan "mencari kejahatan dan pelanggaran" adalah "mengusut" atau "menyidik" dan menurut R. Tresna adalah "pemeriksaan permulaan oleh pejabat-pejabat yang untuk itu dengan jalan apapun mendengar khabar yang sekedar beralasan". Dikatakan pula bahwa "menyidik" berarti melakukan segala usaha pekerjaan dan kegiatan membantu kehakiman memberantas kejahatan dan pelanggaran, secara menangkap - menahan yang berbuat salah, memeriksa, menggeledah dan membuat berita acara pemeriksaan pendahuluan.¹⁰⁶

¹⁰⁵. Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Sumur Bandung, Bandung, 1990, hal. 16.

¹⁰⁶. R. Soesilo, *RIB/HIR Dengan Penjelasan*, Politea, Bogor, 1989, hal, 1, 23.

Pada bagian tentang Pegawai dan pejabat yang diwajibkan untuk mencari kejahatan dan pelanggaran, Pasal 38 HIR menyebutkan bahwa urusan melakukan kegiatan polisi justisi pada jaman HIR diwajibkan kepada Kepala Kejaksaan dan Jaksa pada Pengadilan Negeri.¹⁰⁷

Dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan polisi justisi yaitu pekerjaan polisi represif, ialah melakukan segala usaha, pekerjaan dan kegiatan untuk membantu tugas kehakiman guna memberantas perbuatan-perbuatan yang dapat dipidana yang telah dilakukan, dengan cara menyidik, menangkap dan menahan yang berbuat salah, memeriksa, menggeledah dan membuat berita acara pemeriksaan pendahuluan dan mengadakan penuntutan pidana di muka pengadilan yang berwajib serta menjalankan putusan hakim. Ini adalah suatu tugas yang biasanya dikerjakan oleh para pegawai penyidik dan pegawai penuntut umum, sehingga jelaslah menurut Pasal 38 HIR bahwa yang disertai pimpinan kepolisian represif adalah para jaksa yang berada di bawah pimpinan tertinggi Jaksa Agung yang merupakan Penuntut Umum Tertinggi.¹⁰⁸

Menurut Pasal 39 HIR, yang berwenang melakukan penyidikan perkara pidana yaitu:

- a. Kepala desa dan pegawai polisi desa lainnya;
- b. Wedana dan camat serta pegawai polisi yang diperbantukan kepada mereka;
- c. Pegawai polisi umum;
- d. Jaksa pada Pengadilan Negeri;

¹⁰⁷. Ibid., hal. 20.

¹⁰⁸. Ibid., hal. 20, 22.

- e. Mereka yang dengan aturan khusus diwajibkan menjaga hal pelaksanaan aturan itu;
- f. Mereka yang dengan aturan khusus diwajibkan menjaga hal pelaksanaan aturan itu;
- g. Pegawai yang diangkat sebagai Polisi dengan tidak mendapat gaji.

Dari golongan-golongan tersebut di atas, oleh Pasal 53 HIR sebagian disebut sebagai Jaksa Pembantu (*hulpmagistraat*) yaitu Wedana, Camat, pegawai Polisi Umum yang berpangkat Mantri Polisi atau Inspektur Polisi ke atas, Pegawai Polisi lain yang akan ditetapkan oleh Jaksa Agung (*Procureur Generaal*).

Perbedaan antara Jaksa/Jaksa Pembantu dengan pejabat-pejabat lainnya (yang disebutkan dalam Pasal 39 HIR) dalam pengusutan/penyidikan perkara pidana (*opsporing*) yaitu:

1. Jaksa dan Jaksa Pembantu sama-sama dapat menerima pengaduan atau pemberitahuan tentang kejahatan dan pelanggaran, sedangkan pejabat pengusut lainnya (*opsporingsambtenaren*) tidak dapat melakukannya.
2. Apabila ada tertangkap tangan (*ontdekking op heter daad*), pejabat pengusut perkara pidana yang bukan Jaksa Pembantu hanya dapat menangkap tersangka, dan seketika itu juga membawanya kepada Jaksa atau Jaksa Pembantu (Pasal 58 dan Pasal 60 HIR). Sedangkan Jaksa Pembantu selama Jaksa tidak mengatakan akan melakukan pemeriksaan sendiri, dapat melakukan segala kekuasaan Jaksa antara lain memerintahkan penahanan sementara (Pasal 74 HIR).

Berdasarkan Pasal 46 HIR, dipertegas pula bahwa Jaksa disamping melakukan tugas penuntutan, juga diberi kewenangan untuk melakukan

penyidikan. Pasal ini menyebutkan bahwa pegawai-pegawai penuntut umum pada Pengadilan Negeri diwajibkan karena jabatannya mengusut dan menuntut dengan seksama segala kejahatan dan pelanggaran yang pemeriksaannya termasuk pada Pengadilan Negeri.

Hubungan yang baik antara Polisi sebagai Jaksa Pembantu dengan Jaksa pada jaman HIR, diatur pula secara tegas di dalam Pasal 71 ayat (2) HIR yaitu bahwa jika Jaksa Pembantu itu mengeluarkan perintah untuk menahan buat sementara ..., maka dalam dua puluh empat jam ia wajib mengirimkan salinannya kepada pegawai penuntut umum yang sedekat-dekatnya, yaitu yang dapat memberi perintah supaya perintah itu dicabut dengan segera.

Jadi disini agar perkara itu cepat, maka memakai istilah “dalam dua puluh empat jam”, istilah ini lebih pasti dari pada istilah “segera”. Demikianlah sebaiknya ketentuan yang bagus ini perlu diwujudkan dalam praktek oleh penegak hukum agar ada ketentuan yang jelas dan pasti. Oleh karena itu memang lebih tepat dan pasti apabila ditentukan dengan istilah dalam waktu satu kali 24 jam atau tiga kali 24 jam dan seterusnya.¹⁰⁹

Adapun kewenangan penyidikan perkara pidana yang pernah diatur di dalam Undang-undang Kepolisian yang lama (Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara),

¹⁰⁹. L. Sumartini, *Pembahasan Perkembangan Pembangunan hukum Nasional Tentang Hukum Acara Pidana*, Badan Pembinaan Hukum nasional Depkeh dan HAM, Jakarta, 2000, hal. 11.

Pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa “Kepolisian Negara mempunyai tugas di bidang peradilan adalah mengadakan penyidikan atas kejahatan dan pelanggaran menurut ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain peraturan negara”.

Sedangkan kewenangan penyidikan yang diatur Pasal 13 Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 yaitu:

- a. menerima pengaduan;
- b. memeriksa tanda pengenal;
- c. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
- d. menangkap orang;
- e. menggeledah badan (*liffsonderzoek*);
- f. menahan orang sementara;
- g. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa;
- h. mendatangkan ahli;
- i. menggeledah halaman, rumah, gudang, alat pengangkutan darat, laut dan udara;
- j. membeslah barang untuk dijadikan bukti; dan
- k. mengambil tindakan-tindakan lain.

Sedangkan Undang-undang Kejaksaan yang lama (Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI) menegaskan ketentuan yang diatur di dalam HIR bahwa Kejaksaan mempunyai kewenangan untuk melakukan penyidikan perkara pidana dan mengkoordinasikannya sesuai dengan hakikat kewenangan penyidikan di dalam HIR.

Disebutkan secara tegas di dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 bahwa Kejaksaan mempunyai tugas mengadakan penyidikan lanjutan terhadap kejahatan dan pelanggaran serta mengawasi dan mengkoordinasikan alat-alat penyidik menurut ketentuan-ketentuan

dalam Undang-undang Hukum Acara Pidana dan lain-lain Peraturan Negara.

Penjelasan dari Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 15 tahun 1961 adalah bahwa untuk kesempurnaan tugas penuntutan, Jaksa perlu sekali mengetahui sejelas-jelasnya semua pekerjaan yang dilakukan dalam bidang penyidikan perkara pidana dari permulaan sampai akhir, yang seluruhnya itu harus dilakukan atas dasar hukum. Hal ini, ialah apakah pada akhirnya segala tindakan petugas-petugas yang melakukan penyidikan, adalah benar-benar berdasarkan hukum, akan diminta pertanggungjawaban oleh Hakim di muka pengadilan. Dan Jaksalah yang di muka umum harus mempertanggungjawabkan semua perlakuan terhadap terdakwa itu, mula-mula terdakwa disidik, kemudian diperiksa perkaranya, lalu ditahan dan akhirnya apakah tuntutan yang dilakukan oleh Jaksa itu sah dan benar atau tidak menurut hukum, sehingga benar-benar perasaan keadilan masyarakat dipenuhi. Demikianlah kiranya dapat dipahami pentingnya tindakan-tindakan Jaksa dalam mengurus sesuatu perkara pidana, dari sejak permulaan perkara itu diungkap, sampai pada akhir pemeriksaan perkara itu, demi kepentingan hukum pihak-pihak yang bersangkutan. Maka untuk baiknya pekerjaan, Jaksa perlu sekali ikut serta dalam penyidikan perkara dan kemudian perlu selalu mengawasi dan mengkoordinasikan penyidikan yang dilakukan oleh alat-alat penyidik perkara untuk memperlancar penyelesaian perkara itu.

Uraian di atas menunjukkan bahwa betapa pentingnya penyidikan lanjutan yang dilaksanakan oleh Jaksa yang harus mempertanggung jawabkan suatu perkara pidana di depan pengadilan sehingga Jaksa harus memahami betul dari sejak awal mengenai penyidikan perkara yang sedang disidik itu.

Dipertegas lagi di dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Kejaksaan (yang lama) yaitu bahwa untuk kepentingan penuntut perkara, Jaksa Agung dan Jaksa-Jaksa lainnya dalam lingkungan daerah hukumnya memberi petunjuk-petunjuk, mengkoordinasikan dan mengawasi alat-alat penyidik dengan mengindahkan hirarki.

Pasal 9 Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 juga mengatur bahwa Jaksa Agung dan Jaksa-Jaksa lainnya dalam lingkungan daerah hukumnya menjaga agar penahanan dan perlakuan terhadap orang yang ditahan oleh pejabat-pejabat lain dilakukan berdasarkan hukum.

Jaksa merupakan tokoh sentral di dalam proses proses peradilan pidana, termasuk dalam melakukan penyidikan perkara pidana yang diatur oleh Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Kejaksaan yang lama bahwa Jaksa wajib memperhatikan laporan-laporan tentang telah terjadinya perbuatan pidana dan wajib dengan inisiatif sendiri melakukan tindakan yang dipandang perlu agar supaya suatu perkara menjadi lebih terang, dengan tidak mengurangi ketentuan di dalam Pasal 2 ayat (2).

Penjelasan pada pasal ini menyebutkan bahwa apabila Jaksa menerima laporan tentang sesuatu kejahatan, Jaksa harus memperhatikan

laporan itu, tidak boleh dikesampingkan begitu saja. Jaksa wajib mempunyai inisiatif untuk bertindak. Jaksa yang menerima laporan itu tidak boleh dibenarkan tinggal diam saja, akan tetapi Jaksa segera tanpa menunggu-nunggu perintah, harus mengambil inisiatif menghubungi Polisi, mengambil tindakan-tindakan pendahuluan seperlunya dan kemudian bersama-sama dengan polisi memikirkan bagaimana baiknya supaya perkara itu dapat lekas menjadi terang.

Dengan ikutnya Jaksa sejak awal sudah berinisiatif bertindak dalam tahap penyidikan, Pasal 11 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 juga menyebutkan bahwa Jaksa untuk menyelesaikan suatu perkara pidana berwenang mengadakan penggeledahan badan dan penggeledahan tempat-tempat yang dipandang perlu.

Pasal 13 Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 juga disebutkan bahwa Jaksa berhak untuk meminta kepada Kepala Kantor Pos, telekomunikasi dan lain-lain kantor perhubungan guna membuat catatan tentang adanya surat-surat dan lain-lain benda yang dialamatkan kepada atau dapat diduga berasal dari orang-orang yang terhadapnya terdapat alasan-alasan cukup untuk dilakukan penuntutan karena melakukan, turut serta melakukan atau mencoba melakukan tindak pidana, dan Jaksa berhak untuk minta supaya benda-benda tersebut ditahan dan menyita/membukanya.

Uraian di atas, menunjukkan bahwa Jaksa merupakan tokoh sentral di dalam proses peradilan pidana, karena mulai dari tahap penyidikan

sampai tuntasnya perkara, Jaksa sejak awal sudah ikut menangani suatu perkara tindak pidana, dan menentukan apakah perkara tindak pidana tersebut dapat diproses pada tahap penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan sampai pada sebagai pelaksana putusan pengadilan.

Hal tersebut diatas ditegaskan di dalam Pasal 2 undang-undang Kejaksaan (lama) bahwa Kejaksaan mempunyai tugas mengadakan penuntutan dalam perkara-perkara pidana pada pengadilan negeri dan menjalankan keputusan dan penetapan Hakim Pidana.

Dari ketiga ketentuan di atas, yaitu HIR, Undang-undang Kepolisian yang lama dan Undang-undang Kejaksaan yang lama dalam mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana dapat dikemukakan bahwa antara HIR, Undang-undang Kepolisian dan Undang-undang Kejaksaan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana dibuat secara sinkron/tidak menyimpang satu sama lain, dengan HIR sebagai dasar dari hukum acara pidana pada masa sebelum berlakunya KUHAP sehingga peraturan-peraturan yang sinkron ini akan mendukung pula pelaksanaan kegiatan penyidikan perkara pidana dalam menunjang terwujudnya sistem peradilan pidana yang terpadu/integral pada masa itu.

2. Sinkronisasi Kebijakan Legislatif Tentang Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Berdasarkan Perundang-undangan Pada Masa Berlakunya KUHAP

Bila pada masa sebelum berlakunya KUHAP, terdapat sinkronisasi di dalam ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang kewenangan

penyidikan perkara pidana, maka penulisan ini diupayakan untuk mengkaji paling tidak keseluruhan produk perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana.

Di dalam pembahasan ini, penulis memakai KUHAP sebagai acuan untuk menunjukkan adanya sinkronisasi atau ketidak-sinkronan di dalam perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP yang tidak mengacu pada KUHAP sebagai ketentuan umum/pedoman dari hukum acara pidana.

Jadi untuk mengetahui permasalahan sinkronisasi kebijakan legislatif tentang kewenangan penyidikan perkara pidana saat ini, akan dikaji berdasarkan KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana, Undang-undang tentang Kepolisian RI, Undang-undang tentang Kejaksaan RI (diuraikan pada sub bab B), dan perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP yang mempunyai ketentuan khusus acara pidana termasuk mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana.

a. Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Menurut KUHAP

Ketentuan umum di dalam Pasal 1 butir 1 KUHAP secara tegas menyebutkan mengenai pejabat penyidik yaitu pejabat Polisi Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu (PPNS) yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan. Ketentuan ini ditegaskan kembali oleh Pasal 6 ayat (1)

KUHAP. Jadi, berdasarkan KUHAP, dikenal 2 (dua) macam Penyidik perkara pidana yaitu penyidik Polisi dan penyidik PPNS.

Kewenangan penyidikan perkara pidana yang diberikan kepada penyidik Polisi menurut Pasal 7 ayat (1) KUHAP adalah:

- a. menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana;
- b. melakukan tindakan pertama pada saat di tempat kejadian;
- c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka;
- d. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. mengambil sidik jari dan memotret seseorang;
- g. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h. mendatangkan orang lain yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- i. mengadakan penghentian penyidikan; dan
- j. mengadakan tindakan hukum lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Penyidik PPNS mempunyai kewenangan penyidikan sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polisi seperti yang ditegaskan di dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP.

Sedangkan mengenai kedudukan dan wewenang penyidik PPNS dalam melaksanakan tugas penyidikan adalah:¹¹⁰

¹¹⁰. M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Jilid I)* Pustaka Kartini, Jakarta, 1988, hal. 113-115.

1. Penyidik PPNS kedudukannya berada di bawah koordinasi penyidik Polri dan di bawah pengawasan penyidik Polri;
2. Untuk kepentingan penyidikan, penyidik Polri memberikan petunjuk kepada penyidik PPNS tertentu dan memberikan bantuan penyidikan yang diperlukan (Pasal 107 ayat (1) KUHAP);
3. Penyidik PPNS tertentu harus melaporkan kepada penyidik Polri tentang adanya suatu tindak pidana yang sedang disidiknya, jika dari penyidikan itu oleh PPNS ada ditemukan bukti yang kuat untuk mengajukan tindak pidananya kepada Penuntut Umum (Pasal 107 ayat (2) KUHAP);
4. Apabila penyidik PPNS telah selesai melakukan penyidikan, hasil penyidikan tersebut harus diserahkan kepada Penuntut Umum. Cara penyerahannya kepada Penuntut Umum dilakukan penyidik PPNS melalui penyidik Polri (Pasal 107 ayat (3) KUHAP);
5. Apabila penyidik PPNS menghentikan penyidikan yang telah dilaporkannya pada penyidik Polri, maka penghentian penyidikan itu harus diberitahukannya kepada penyidik Polri dan Penuntut Umum (Pasal 109 ayat (3) KUHAP). Tentang masalah pemberitahuan penghentian penyidikan oleh penyidik PPNS, terdapat hal yang kurang sejalan dengan pemberitahuan tindakan penyidik yang dilakukannya. Pada pelaporan tindak pidana yang disidiknya, penyidik PPNS cukup memberitahukan atau melaporkan penyidikan itu kepada penyidik Polri, tidak perlu

diberitahukannya kepada Penuntut Umum. Ini berarti penyidik Polri bertugas menyampaikannya kepada Penuntut Umum. Lain halnya pada penghentian penyidikan, penghentian penyidikan di samping harus diberitahukan oleh penyidik PPNS kepada penyidik Polri, juga langsung memberitahukan penghentian kepada Penuntut Umum. Hal ini dimaksudkan sebagai salah satu upaya *checking* diantara sesama aparat penegak hukum.

Sehubungan dengan kewenangan penyidikan yang dilaksanakan oleh penyidik PPNS, maka Mahkamah Agung mengeluarkan sebuah fatwa dengan Nomor KMA/114/IV/1990 tanggal 7 April 1990 tentang penyerahan hasil penyidikan PPNS kepada penuntut umum, pada intinya sebagai berikut:

- Dalam hal PPNS mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana, ia harus melaporkan hal tersebut kepada penyidik Polri, sesuai dengan ketentuan Pasal 107 ayat (2) dan setelah selesai melakukan penyidikannya, ia segera menyerahkan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui penyidik Polri.
- Dalam hal peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana khusus, maka PPNS dimaksud melaporkan tentang telah dimulainya penyidikan kepada penyidik Polri secara teknis-administratif dan kepada penuntut umum secara teknis-yustisial. Hasil penyidikan terhadap tindak pidana khusus tersebut

diserahkan kepada Penuntut Umum. dengan tetap memberitahukan kepada penyidik Polri.

- Dengan demikian maka terhadap PPNS, pembinaannya adalah melalui dua instansi, yaitu untuk tindak pidana umum dilakukan oleh Polri dan untuk tindak pidana khusus dilakukan oleh Jaksa/Penuntut Umum.
- Dalam hal pelaksanaan penyerahan hasil penyidikan tersebut yang menimbulkan perbedaan pendapat yang serius khususnya mengenai istilah "melalui" dan mengenai masalah perbedaan antara tindak pidana umum dan tindak pidana khusus dalam hubungannya dengan wewenang PPNS, Mahkamah Agung menyatakan pendiriannya bahwa:

"Baik terhadap tindak pidana umum maupun tindak pidana khusus, PPNS setelah selesai melakukan penyidikannya harus menyerahkan hasil penyidikannya secara nyata kepada penyidik Polri, barulah setelah itu penyidik Polri menyerahkan hasil penyidikan PPNS/berkas perkara kepada Penuntut Umum. Dengan demikian maka menurut Mahkamah Agung semua perkara yang penyidikannya dilakukan oleh PPNS, hasil penyidikannya harus diserahkan kepada penyidik Polri terlebih dahulu, baru kemudian diserahkan kepada Penuntut Umum untuk selanjutnya dilimpahkan ke Pengadilan".

Tetapi karena fatwa tersebut sifatnya tidak mengikat, maka mungkin hal itulah yang menyebabkan masih adanya penyidik PPNS yang menyerahkan hasil penyidikannya secara langsung kepada Jaksa/Penuntut Umum tanpa melalui penyidik Polisi, seperti berkas perkara dari penyidik Perwira TNI-AL berdasarkan observasi yang penulis lakukan di Kejaksaan Negeri Semarang dan Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah. Berkas perkara hasil penyidikan dari penyidik Perwira TNI-AL diserahkan langsung ke bidang Tindak Pidana Khusus, bukan ke bidang Tindak Pidana Umum.

Selanjutnya penulisan ini akan menguraikan paling tidak keseluruhan perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP yang mempunyai ketentuan khusus acara pidana, termasuk mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana dengan KUHP sebagai acuan pokoknya sehingga dapat diketahui hal-hal apa saja yang menjadi penyebab ketidak-sinkronan ketentuan mengenai kewenangan penyidikan antara KUHP sebagai pedoman dari hukum acara pidana dengan perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP.

b. Kewenangan Penyidikan Perkara Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pasal 1 butir 8 undang-undang ini menyebutkan bahwa penyidik adalah pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia yang

diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Di bidang proses pidana, Pasal 16 menyebutkan bahwa penyidik Polisi berwenang untuk:

- a. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- b. melarang setiap orang meninggalkan atau memasuki tempat kejadian perkara untuk kepentingan penyidik;
- c. membawa dan menghadapkan orang kepada penyidik dalam rangka penyidikan;
- d. menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri;
- e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- g. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara;
- h. mengadakan penghentian penyidikan;
- i. menyerahkan berkas perkara kepada penuntut umum;
- j. mengajukan permintaan secara langsung kepada pejabat imigrasi dalam keadaan mendesak untuk melaksanakan cegah dan tangkal terhadap orang yang disangka melakukan tindak pidana;
- k. memberikan petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik PPNS serta menerima hasil penyidikan penyidik PPNS untuk diserahkan kepada Penuntut Umum;
- i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggungjawab.

Di bidang penyidikan perkara pidana, Kepolisian RI melaksanakan tugasnya yaitu:

- melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan Hukum Acara Pidana dan perundang-undangan lainnya (Pasal 14 ayat (1) huruf a);
- melakukan koordinasi, pengawasan dan pembinaan teknik terhadap penyidik PPNS (Pasal 14 ayat (1) huruf I).

Poin pertama di atas, menunjukkan bahwa perundang-undangan tentang Kepolisian ini ingin menegaskan di dalam ketentuannya bahwa penyidik Polisi berwenang untuk melakukan penyidikan terhadap semua tindak pidana, baik yang biasanya dilaksanakan oleh Jaksa, Perwira TNI-AL dan penyidik PPNS, tetapi di dalam praktek penyidikan ketentuan tersebut mendapat banyak kendala.

Berdasarkan uraian di atas, pada prinsipnya pembuat undang-undang membuat ketentuan di dalam Undang-undang Kepolisian RI ini secara sinkron dengan KUHAP sebagai ketentuan umum/pedoman dalam hukum acara pidana termasuk mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana.

c. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 7 Darurat Tahun 1955 Tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.

Undang-undang ini mempunyai ketentuan khusus acara pidana yang masih tetap diberlakukan sampai saat ini. Meskipun KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana telah diundangkan sejak tahun 1981, undang-undang ini belum dicabut/diganti.

Pasal 284 KUHAP sendiri menyebutkan bahwa Undang-undang tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi (Undang-Undang Nomor 7 Drt. Tahun 1955) dan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Undang-

undang Nomor 3 Tahun 1971) yang antara lain mempunyai ketentuan khusus acara pidana akan ditinjau kembali, diubah atau dicabut dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Tetapi kenyataannya saat ini, hanya Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 yang sudah dicabut dengan diundangkannya Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang baru (Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999).

Pada bab III tentang Cara Mengusut Tindak Pidana Ekonomi, yaitu Pasal 17 sampai dengan Pasal 26 Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi ini menunjukkan peranan Jaksa yang sangat besar dalam mengusut/menyidik tindak pidana ekonomi, dengan ketentuan menggunakan HIR sebagai aturan dalam pengusutan tindak pidana ini seperti yang disebutkan Pasal 25 Undang-undang ini.

Baharuddin Lopa mengemukakan bahwa wewenang petugas-petugas/pengusut-pengusut dalam tindak pidana ekonomi berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Drt. Tahun 1955 adalah sangat luas, dengan pertimbangan agar petugas-petugas pengusut dapat menindak secara cepat setiap pelanggaran di bidang ekonomi karena pelanggaran-pelanggaran di bidang itu sangat merugikan negara¹¹¹

Dengan berlakunya KUHAP, maka kewenangan Jaksa dalam menyidik tindak pidana ekonomi seharusnya disesuaikan dengan adanya ketentuan mengenai penyidikan di dalam KUHAP, tetapi Jaksa

¹¹¹. Baharuddin Lopa, *Tindak Pidana Ekonomi - Pembahasan Tindak Pidana Penyelundupan*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979, hal. 197.

masih tetap melaksanakan kegiatan penyidikan tindak pidana ekonomi dengan mengacu pada Pasal 284 KUHP.

Hal tersebut di atas nampaknya dikukuhkan dalam struktur lembaga Kejaksaan yang mempunyai Sub Direktorat Tindak Pidana Ekonomi dan Tindak Pidana Khusus Lainnya di Kejaksaan Agung, dan Sub Seksi Tindak Pidana Ekonomi dan Tindak Pidana Khusus Lainnya di Kejaksaan Tinggi.

d. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 Tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Undang-undang ini pada intinya mengatur tentang kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana yang dilakukan pada Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) yaitu bahwa penyidik di bidang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia disebutkan secara tegas adalah Perwira TNI-AL yang ditunjuk oleh Panglima TNI seperti yang disebutkan di dalam Pasal 14 ayat (1).

Masalah penangkapan terhadap pelaku tindak pidana di bidang ZEE Indonesia, tidak selalu dilaksanakan sesuai dengan batas waktu penangkapan yang ditetapkan dalam Pasal 19 KUHP selama satu hari. Justru Pasal 13 huruf b menyebutkan bahwa batas waktu penangkapan yang dilakukan oleh penyidik di bidang ZEE Indonesia untuk membawa kapal atau pelaku ke pelabuhan atau pangkalan yang dituju dalam jangka waktu maksimum 7 (tujuh) hari.

Jangka waktu yang diberikan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 untuk keperluan penangkapan tersebut merupakan suatu kelonggaran untuk melakukan penangkapan dan tindakan pengamanan barang bukti karena jangka waktu yang diberikan KUHAP tidak akan mencukupi sebab wilayah ZEE Indonesia ada pada jarak sejauh 200 mil laut dan ini merupakan garis/titik terluar.¹¹²

Ketentuan tentang pejabat yang mempunyai kewenangan penyidikan dalam undang-undang ini dan kewenangan penyidik dalam melakukan penangkapan di wilayah ZEE Indonesia menunjukkan ketidak-sinkronan dengan ketentuan dalam KUHAP yang tidak mengatur tentang penyidik perkara pidana oleh TNI-AL dan jangka waktu penangkapan yang diberikan KUHAP hanya selama 1 (satu) hari.

Penyidik yang berwenang menangani perkara pidana di ZEE Indonesia yaitu perwira TNI-AL, berbeda dengan penyidik perkara pidana di laut territorial yaitu penyidik Polri sesuai dengan Pasal 1 angka 1 KUHAP.

Apabila dikaji, TNI-AL sebagai suatu angkatan perang yang menunjukkan pula suatu lembaga untuk memelihara teritorial bangsa dan keamanan negara (yang tidak terjangkau oleh petugas POLRI), bukan sebagai lembaga hukum sehingga orientasinya adalah penegakan

¹¹². P. Joko Subagyo, *Hukum Laut Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hal. 77.

kedaulatan bangsa dan bukan penegakan hukum sehingga apabila terjadi tindak pidana pada ZEE Indonesia, sangat jarang perkaranya dilimpahkan oleh penyidik TNI-AL kepada Kejaksaan untuk diadili di depan persidangan.

e. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 Tentang Perikanan.

Undang-undang ini pada intinya mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana di bidang perikanan seperti yang diatur di dalam Pasal 31 yaitu bahwa penyidik dalam Undang-undang ini adalah penyidik dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia yakni penyidik TNI-AL dan PPNS tertentu yang bertugas di bidang perikanan. Undang-undang ini pun tidak sinkron dengan ketentuan KUHAP yang tidak mengenal adanya penyidik TNI-AL.

Pembuat undang-undang dari Undang-undang tentang ZEE Indonesia dan Undang-undang tentang Perikanan yang didalamnya mengatur tentang kewenangan TNI-AL sebagai penyidik perkara pidana, nampaknya tidak menjiwai bahwa karakteristik dari TNI-AL adalah militeristik yaitu sebagai salah satu angkatan perang/angkatan bersenjata selain TNI-AD dan TNI-AU, dan bukan sebagai aparat penegak hukum.

Bagaimanapun, angkatan perang atau angkatan bersenjata akan lebih mengutamakan penegakan kedaulatan bangsa bukan penegakan hukum. Tetapi yang menjadi persoalan, apakah sarana dan sumber daya manusia dari penyidik Polri dapat menjangkau perkara pidana di wilayah ZEE Indonesia sejauh 200 mil dari garis pantai sehingga hal ini yang mungkin menjadi pertimbangan dari pembuat undang-undang dalam mengatur pihak yang berwenang dalam melakukan penyidikan perkara pidana di ZEE Indonesia.

R. Abdussalam sebagai seorang anggota Polri dalam bukunya mengemukakan bahwa masih ada kasus perkara pidana pencurian ikan di wilayah perikanan wilayah Indonesia dalam penyidikan dilakukan Polri sebagai penyidik umum melimpahkan berkas perkara ke Penuntut Umum dan ditolak oleh Penuntut Umum karena Polri tidak mempunyai wewenang penyidikan mengenai perkara tersebut berdasarkan Pasal 14 ayat (1) Undang-undang ZEE Indonesia dan Undang-undang Perikanan yang berwenang melakukan penyidikan adalah Perwira TNI-AL dan disarankan kepada Polri untuk melimpahkan kepada TNI-AL. Pada sisi lain, berkas perkara hasil penyidikan TNI-AL yang diteruskan ke Penuntut Umum dan disidangkan, tanpa melalui Polri selaku penyidik umum sesuai Pasal 107 ayat (1), (2) dan ayat (3) KUHP.¹¹³

¹¹³. R. Abdussalam, *Evaluasi Pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana, Dinas Hukum Polri*, Jakarta, 1997, hal. 86-87.

Polemik yang ditunjukkan pada uraian di atas, mendapat perhatian dari lembaga yudikatif tertinggi dengan adanya suatu ketentuan mengenai penyidik perkara pidana di ZEE Indonesia dan perairan Indonesia yang semakin menunjukkan ketidak-sinkronan dengan KUHAP yang tidak mengenal penyidik TNI-AL, yaitu dengan dikeluarkannya Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor: 3 Tahun 1990 tentang Penyidik Dalam Perairan Indonesia yaitu bahwa:

Untuk memberikan pegangan yang lebih mantap menyangkut siapa yang berwenang melakukan penyidikan terhadap pelanggaran ketentuan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan di Perairan Indonesia, maka diberikan petunjuk yang intinya sebagai berikut:

1. Berdasarkan Pasal 31 ayat (1) Undang-undang nomor 9 Nomor 1985, dan Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 tahun 1983, maka jelaslah bahwa aparaturnya penegak hukum yang berwenang melakukan penyidikan di perairan Indonesia adalah Perwira TNI-AL yang ditunjuk oleh Panglima TNI.
2. Dalam penjelasan Pasal 17 PP Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP, juga disebutkan bahwa bagi penyidik dalam Perairan Indonesia dan ZEE Indonesia, penyidikan dilakukan oleh Perwira TNI-AL.
3. Apa yang dimaksud dengan perairan Indonesia, dapat dibaca dalam Pasal a ayat (1) Undang-undang Nomor 4 tahun 1960 tentang

Perairan Indonesia yang berbunyi: "Perairan Indonesia adalah laut wilayah Indonesia beserta perairan pedalaman Indonesia.

4. Dengan demikian, jelaslah pula bahwa Perwira TNI-AL melakukan penyidikan terhadap pelanggaran ketentuan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 yang terjadi di laut wilayah Indonesia maupun di perairan pedalaman Indonesia.
5. Dari ketentuan-ketentuan tersebut di atas yang isinya sudah jelas tidak boleh diberikan penafsiran lain untuk digunakan sebagai alasan dalam menetapkan sah tidaknya hasil dari suatu penyidikan yang dilakukan oleh instansi yang diberi wewenang berdasarkan Undang-undang.

Uraian di atas menunjukkan bahwa antara KUHAP yang tidak mengatur tentang penyidik TNI-AL dengan Pasal 17 PP Nomor 27 Tahun 1983 tidak sinkron sebab PP tentang Pelaksanaan KUHAP ini menyebutkan bahwa penyidik dalam perairan Indonesia dan ZEE Indonesia dilakukan oleh Perwira TNI-AL.

Karena sebelumnya sering terjadi tarik-menarik antara penyidik Polisi dan Perwira TNI-AL dalam melakukan penyidikan di perairan Indonesia, maka hal itulah yang menyebabkan Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung RI (SEMA) di atas semakin mengukuhkan ketentuan mengenai kewenangan untuk melakukan penyidikan perkara pidana di perairan Indonesia dan ZEE

KUHAP tidak sinkron secara vertikal dengan peraturan pelaksanaannya mengenai kewenangan penyidikan pada perairan Indonesia dan ZEE Indonesia.

f. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya

Pasal 39 undang-undang ini pada intinya mengatur tentang kewenangan penyidikan yaitu bahwa:

- Kewenangan penyidikan tindak pidana di bidang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya oleh pejabat penyidik Kepolisian dan penyidik PPNS di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya;
- Kewenangan penyidikan di atas tidak mengurangi kewenangan penyidikan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan yaitu kewenangan penyidikan oleh TNI -AL;
- Kewenangan penyidik disebutkan secara tegas yang prinsipnya sama dengan Pasal 7 KUHAP;
- Penyidik memberitahukan dimulainya penyidikan (menyampaikan SPDP/Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan) dan

melaporkan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum/Kejaksaan melalui penyidik Polisi sesuai Pasal 107 (ayat 3) KUHAP.

Terlihat bahwa undang-undang ini berusaha mengatur tentang kewenangan penyidikan tindak pidana di bidang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistem secara sinkron dengan KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana.

Dengan adanya kewenangan TNI-AL untuk melakukan penyidikan di bidang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya yang mengacu pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang ZEE Indonesia dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan telah menyimpang dari ketentuan di dalam KUHAP yang tidak mengenal penyidik dari TNI-AL.

g. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian

Pasal 47 Undang-undang ini pada intinya mengatur tentang kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang keimigrasian adalah penyidik di bidang keimigrasian adalah penyidik Polisi dan PPNS.

Penyidik PPNS dalam undang-undang ini diberi kewenangan untuk menggeledah, menangkap dan menahan yang menunjukkan bahwa ketentuan ini seolah-olah tidak sinkron dengan Pasal 7 ayat (1) KUHAP. Tetapi bila dikaji, ketentuan ini ternyata dapat dimungkinkan sesuai dengan Penjelasan dari Pasal 7 ayat (2) KUHAP bahwa pejabat

Bea Cukai, pejabat Imigrasi dan pejabat Kehutanan yang melakukan penyidikan adalah sesuai dengan wewenang khusus yang diberikan oleh undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing.

h. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 15 Tahun 1992 Tentang Penerbangan

Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur tentang kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang penerbangan yaitu bahwa:

- Selain Penyidik Polisi, penyidik PPNS di bidang penerbangan diberi wewenang untuk melakukan penyidikan sesuai ketentuan di dalam KUHP dengan pengecualian terhadap ketentuan Pasal 54 undang-undang ini yang harus dilakukan oleh orang yang ahli yang mendampingi Penyidik PPNS (Pasal 52 ayat 1).
- Penyidik di atas, berwenang antara lain melakukan penggeledahan, penyegelan dan/atau penyitaan alat-alat yang digunakan untuk melakukan tindak pidana yang disebutkan Pasal 52 ayat (2) huruf c, tetapi tidak ditegaskan harus berdasarkan izin atau persetujuan dari Ketua Pengadilan Negeri sesuai ketentuan di dalam KUHP.
- Hanya disebutkan di dalam Pasal 52 ayat (3) bahwa pelaksanaan penyidikan seperti diuraikan di atas dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, jadi tidak ditegaskan ketentuan mengenai pemberitahuan dimulainya penyidikan dan

menyerahkan hasil penyidikannya seperti ketentuan yang diatur di dalam KUHAP sebagai pedoman dari hukum acara pidana.

Berdasarkan uraian di atas, nampaknya undang-undang ini dalam mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana, berusaha mengacu pada ketentuan di dalam KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana, tetapi ketentuan tersebut tidak diatur secara tegas di dalam undang-undang ini. Hal-hal yang tidak tegas di dalam suatu peraturan seperti inilah yang sering menyebabkan terjadinya praktek kegiatan penyidikan yang menyimpang dari KUHAP, misalnya mengenai pemberitahuan dimulainya penyidikan dan penyerahan berkas perkara hasil penyidikan secara langsung kepada Penuntut Umum tanpa melalui penyidik Polisi sebagai koordinator penyidik PPNS.

i. Kewenangan Penyidikan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 Tentang Pelayaran

Mengenai kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang Pelayaran, Pasal 99 undang-undang ini pada prinsipnya mengatur bahwa selain Penyidik Polisi, Penyidik PPNS di instansi yang lingkup tugasnya di bidang pelayaran dan Perwira TNI-AL diberi wewenang khusus untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang pelayaran .

Penjelasan pasal ini menyebutkan bahwa penyidikan dan penyelesaian hukum selanjutnya atas penyidikan yang dilakukan oleh penyidik PPNS dan perwira TNI-AL dilaksanakan sesuai dengan ketentuan di dalam KUHAP. Undang-undang tentang Pelayaran ini juga makin menunjukkan eksistensi TNI-AL sebagai penyidik terhadap perkara tindak pidana yang tidak dikenal/diatur di dalam KUHAP.

j. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 1992 Tentang Kesehatan

Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur tentang kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang kesehatan yaitu bahwa penyidik terhadap tindak pidana di bidang kesehatan adalah penyidik Polisi dan PPNS di bidang kesehatan yang mempunyai kewenangan menyidik (yang ditentukan oleh Pasal 79), dan hanya menyebutkan bahwa kewenangan penyidik dilaksanakan menurut KUHAP.

PPNS di Departemen Kesehatan dapat pula melakukan penyidikan terhadap tindak pidana psikotropika dan narkotika selain dilakukan oleh penyidik Polisi dan PPNS Bea dan Cukai sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam Undang-undang tentang Psikotropika dan Undang-undang tentang Narkotika.

Pengalaman Penulis sebagai seorang Jaksa yang pernah melaksanakan penelitian berkas perkara dari Balai Pengawasan Obat

dan Makanan Tingkat I di Semarang, dan berdasarkan observasi yang penulis lakukan di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah menunjukkan bahwa penyidik PPNS dari Balai Pengawasan Obat dan Makanan di Semarang menyampaikan surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) dan menyerahkan berkas perkara hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah melalui penyidik Polda Jawa Tengah.

Berdasarkan wawancara penulis dengan Kasi Penuntutan Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah menjelaskan bahwa apabila berkas perkara dari penyidik PPNS kurang lengkap, maka Penuntut Umum dapat memberikan petunjuk dengan menyampaikan Formulir P-18 (tentang hasil penyidikan kurang lengkap) dan Formulir P-19 (tentang pengembalian berkas perkara untuk dilengkapi) melalui penyidik Polisi, tetapi apabila dianggap perlu untuk melakukan konsultasi perkara, maka Penuntut Umum dapat berkonsultasi secara lisan dengan penyidik PPNS.

k. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Tata Cara Perpajakan

Undang-undang ini pada intinya mengatur mengenai kewenangan penyidikan sbb.:

- Pasal 44 ayat (1) menyebutkan bahwa sebagai penyidik untuk tindak pidana di bidang perpajakan hanyalah Penyidik PPNS pada Direktorat Jenderal Pajak. Ketentuan ini tidak menyebutkan tentang kewenangan Penyidik Polisi terhadap tindak pidana di bidang perpajakan sehingga nampaknya ketentuan tentang kewenangan penyidikan dalam Undang-undang ini menyimpang/tidak sinkron dengan ketentuan dalam Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 7 ayat (2) KUHAP bahwa penyidik PPNS berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polisi.
- Pasal 44 ayat 3 menyebutkan bahwa Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) dan hasil penyidikan dari penyidik di bidang perpajakan disampaikan kepada Penuntut Umum atau Kejaksaan tanpa disebutkan melalui penyidik Polisi sebagai koordinator penyidik PPNS.

Dengan demikian, nampaknya undang-undang ini tidak sinkron dengan KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana yang sudah mengatur secara tegas bahwa SPDP (Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan) dan berkas perkara hasil penyidikan harus diserahkan kepada Penuntut Umum melalui penyidik Polisi sesuai yang ditegaskan di dalam Pasal 107 ayat (3) KUHAP.

l. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Pasal 44 ayat (1) Undang-undang ini kembali menegaskan bahwa hanya Penyidik PPNS pada Direktorat Pajak yang berwenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana perpajakan dan tidak menyebutkan kewenangan penyidik Polisi untuk melakukan penyidikan.

Jelaslah bahwa ketentuan tersebut menyimpang atau tidak sinkron dengan ketentuan di dalam Pasal 6 ayat (1) KUHAP yang menegaskan bahwa penyidik (utama) adalah Polisi dan selanjutnya penyidik PPNS yang berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polisi seperti yang diatur di dalam pasal 7 ayat (2) KUHAP.

Tetapi, berbeda dengan undang-undang perpajakan sebelumnya maka Pasal 44 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 ini menyebutkan bahwa penyidik (PPNS Pajak, pen.) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Polisi sehingga ketentuan ini sesuai dengan ketentuan Pasal 107 ayat (3) KUHAP.

Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan dengan Pemeriksa Pajak di Kantor Pajak Kelas I Semarang menunjukkan bahwa justru saat ini Seksi Penyidik di Kantor Pajak dihilangkan dan disatukan dengan Seksi Pemeriksa Pajak. Hal ini disebabkan karena kasus pidana perpajakan hampir tidak pernah ada. Bila dikaji, maka

seyogianya bidang penyidikan di instansi Pajak tidak perlu dihilangkan, sebab peraturan pajak tidak hanya mempunyai sanksi administratif saja, melainkan juga sanksi pidana yang perlu ditegakkan di bidang perpajakan.

m. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal

Kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang Pasar Modal di dalam undang-undang ini mempunyai beberapa hal yang tidak diatur di dalam KUHAP yaitu:

- kewenangan penyidik untuk memblokir rekening pada bank atau lembaga keuangan lain dari pihak yang diduga melakukan atau terlibat dalam tindak pidana di bidang Pasar Modal (Pasal 101 ayat 3).
- untuk memperoleh keterangan dari bank tentang keadaan keuangan tersangka, Bapepam terlebih dahulu mengajukan permohonan izin kepada Menteri Keuangan (Pasal 101 ayat 4).

Pasal 101 ayat (5) Undang-undang Pasar Modal mengatur bahwa penyidik Bapepam menyerahkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) dan menyampaikan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum, tanpa penegasan disampaikan melalui penyidik Polisi (sesuai yang diatur di dalam Pasal 107 ayat (3)

KUHAP), tetapi hanya disebutkan sesuai dengan ketentuan di dalam KUHAP.

Dalam melakukan penyidikan, Pasal 101 ayat (6) Undang-undang Pasar Modal mengatur bahwa Bapepam dapat meminta bantuan aparat penegak hukum lain yang disebutkan secara tegas yaitu aparat penegak hukum dari Kepolisian RI, Direktorat Jenderal Imigrasi, Departemen Kehakiman dan Kejaksaan Agung yang mempunyai kualifikasi sebagai aparat penegak hukum yang berwenang melakukan penyidikan perkara pidana.

n. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan

Dengan diberlakukannya undang-undang ini, maka Undang-undang Nomor 2 Drt Tahun 1951 tentang Ordonansi Bea dan dua ordonansi lainnya tentang tarif tidak diberlakukan lagi.

Pasal 112 ayat (2) Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur tentang kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang kepabeanan yaitu Penyidik PPNS dapat melakukan penangkapan dan penahanan terhadap pelaku tindak pidana di bidang kepabeanan, kewenangan yang sebenarnya hanya diberikan kepada penyidik Polisi seperti yang ditegaskan dalam Pasal 7 ayat (1) KUHAP dan kewenangan ini tidak dimiliki oleh PPNS pada umumnya.

Tidak ada penjelasan di dalam undang-undang ini yang menerangkan tentang ketentuan tersebut di atas, tetapi bila dikaji hal tersebut dimungkinkan berdasarkan Pasal 7 ayat (2) KUHAP yang menyebutkan bahwa penyidik PPNS mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan pelaksanaannya berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polisi.

Dalam hal penyidik PPNS di bidang kepabeanan (PPNS Bea dan Cukai) menyerahkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) dan berkas perkara penyidikan kepada Penuntut Umum hanya disebutkan sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam KUHAP meskipun tidak ditegaskan harus melalui penyidik Polisi.

Ketentuan di atas, dapat diasumsikan bahwa undang-undang ini menunjukkan penyidik Bea dan Cukai dapat menyerahkan secara langsung SPDP (Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan) dan berkas perkara hasil penyidikan kepada Penuntut Umum dan tidak melalui penyidik Polisi, dan nampaknya hal itu terjadi di dalam praktek sebab penyidik PPNS Bea dan Cukai merupakan penyidik utama terhadap tindak pidana kepabeanan.

o. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 Tentang Cukai

Ketentuan khusus yang ditegaskan di dalam undang-undang ini mengenai pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh Penyidik PPNS Bea dan Cukai yang pada umumnya tidak dimiliki oleh Penyidik PPNS lainnya yaitu bahwa penyidik PPNS Bea dan Cukai dapat dilengkapi dengan senjata api yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Cukai ini. Hal ini menunjukkan bahwa PPNS Bea Cukai dalam melakukan kegiatan penyidikan dilengkapi dengan senjata api seperti yang dimiliki oleh penyidik Polisi dalam melakukan penyidikan perkara pidana.

Pasal 63 undang-undang Cukai mengatur tentang salah satu kewenangan dalam melakukan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang cukai yang dimiliki oleh Penyidik PPNS Bea dan Cukai adalah melakukan penangkapan dan penahanan terhadap pelaku tindak pidana di bidang cukai tetapi ditekankan bahwa dilakukan terutama dalam hal tertangkap tangan.

Dalam hal menyerahkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) dan berkas perkara hasil penyidikannya, PPNS Bea dan Cukai menyerahkannya kepada Penuntut Umum sesuai ketentuan di dalam KUHP, tetapi tidak ditegaskan melalui penyidik Polisi.

Tetapi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1996 Tentang Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Kepabeanan dan Cukai,

Pasal 1 menyebutkan bahwa penyidikan terhadap tindak pidana di bidang kepabeanan dan cukai dilakukan oleh PPNS Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, tetapi diberi penekanan bahwa dalam situasi tertentu penyidikan terhadap tindak pidana di bidang kepabeanan dan cukai dapat dilakukan oleh penyidik Polisi. Hal ini menunjukkan bahwa kegiatan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang kepabeanan dan cukai terutama dilakukan oleh PPNS Bea dan Cukai.

Pasal 5 dari Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa PPNS Bea dan Cukai memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum, dengan menyampaikan tembusan SPDP dan tembusan hasil penyidikan kepada penyidik Polisi, yang menunjukkan penyerahan tersebut bukan penyerahan secara fisik tetapi administratif saja, sedangkan KUHAP mengatur bahwa SPDP dan berkas perkara penyidikan dari penyidik PPNS diserahkan kepada Penuntut Umum melalui penyidik Polisi.

Ketentuan bahwa penyidik PPNS Bea dan Cukai menyerahkan langsung SPDP dan berkas penyidikannya (secara fisik) kepada Penuntut Umum dan hanya tembusan saja yang disampaikan kepada penyidik Polisi menunjukkan bahwa ketentuan ini menyimpang dari Pasal 107 ayat (2) dan (3) KUHAP. Padahal kedua pasal di dalam KUHAP ini justru mengatur bahwa penyidik PPNS harus melaporkan penyidikannya kepada penyidik Polisi dan hasil penyidikannya tersebut diserahkan kepada Penuntut Umum melalui penyidik Polisi.

**p. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 5
Tahun 1997 Tentang Psikotropika**

Undang-undang ini pada intinya mengatur mengenai kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana psikotropika yaitu bahwa penyidik terhadap tindak pidana psikotropika adalah penyidik Polisi dan Penyidik PPNS tertentu, antara lain PPNS Bea dan Cukai dan PPNS dari Departemen Kesehatan yang mempunyai kewenangan melakukan penyidikan yang diberikan oleh Undang-undang ini pada tugasnya masing-masing (Penjelasan Pasal 56 ayat 1), dengan demikian ketentuan ini sinkron dengan Pasal 6 ayat (1) KUHAP.

Bila dihubungkan dengan Undang-undang tentang Kepabeanan, maka dapat diasumsikan bahwa undang-undang ini juga mengatur tentang kewenangan Penyidik PPNS Bea Cukai untuk melakukan penangkapan terhadap tindak pidana psikotropika yang ditemukan di wilayah teritorial tugas penyidik PPNS Bea dan Cukai seperti di Pelabuhan Laut dan Bandara.

Pasal 55 Undang-undang tentang psikotropika ini mengatur bahwa penyidik Polisi mempunyai kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana psikotropika yaitu:

- melakukan teknik penyidikan penyerahan yang diawasi dan teknik pembelian terselubung;
- membuka atau memeriksa setiap barang kiriman melalui pos atau alat-alat perhubungan lainnya yang diduga mempunyai hubungan dengan perkara yang menyangkut psikotropika yang sedang dalam penyidikan (yang dapat pula dilakukan oleh penyidik PPNS);

- menyadap pembicaraan melalui telepon dan/atau alat telekomunikasi elektronika lainnya yang dilakukan oleh orang yang dicurigai atau diduga keras membicarakan masalah yang berhubungan dengan tindak pidana psikotropika. Jangka waktu penyadapan berlangsung untuk paling lama 30 (tiga puluh) hari.

Penegasan bahwa kewenangan penyidikan tersebut di atas hanya disebutkan dilakukan oleh penyidik Polisi, padahal justru undang-undang ini mengatur tentang kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana narkotika juga dilaksanakan oleh penyidik PPNS Bea Cukai dan PPNS dari departemen kesehatan.

q. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 1997 Tentang Perubahan atas UU Nomor 6 Tahun 1982 Tentang Hak Cipta Sebagaimana Telah Diubah Dengan UU Nomor 7 Tahun 1987.

Pasal 47 Undang-undang ini pada intinya mengatur tentang kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang Hak Cipta yaitu bahwa:

- Selain penyidik polisi, juga PPNS tertentu di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan Hak Cipta yaitu dari Departemen Kehakiman diberi wewenang khusus sebagai penyidik.
- Penyidik PPNS di atas memberitahukan dimulainya penyidikan dan hasil penyidikannya kepada penyidik Polisi.

- Penyidik PPNS menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui penyidik Polisi dengan mengingat ketentuan Pasal 107 KUHP.

Bila dikaji, kewenangan penyidikan yang diatur di dalam undang-undang ini secara prinsip dibuat secara sinkron/sesuai dengan ketentuan mengenai penyidikan perkara pidana di dalam KUHP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana, yang ketentuannya berbeda dengan Undang-undang Hak Cipta sebelum diubah, sebab undang-undang sebelumnya tidak secara tegas mengatur bahwa SPDP dan hasil penyidikan diserahkan kepada Penuntut Umum melalui penyidik Polisi.

r. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 1997 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1989 Tentang Paten

Pasal 130 undang-undang ini pada prinsipnya mengatur mengenai kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang paten sama dengan apa yang diatur di dalam undang-undang tentang Hak Cipta yaitu adanya penyidik PPNS (Departemen Kehakiman) selain penyidik Polisi, Penyidik PPNS menyampaikan surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP) dan menyerahkan hasil penyidikannya kepada penyidik Polisi, dan penyidik PPNS menyampaikan hasil

penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui penyidik polisi dengan mengingat ketentuan Pasal 107 KUHAP.

Prinsip kewenangan penyidikan dalam undang-undang ini yang berbeda dengan undang-undang Paten sebelumnya (Undang-undang Nomor 6 Tahun 1989) yaitu Penyidik PPNS memberitahukan dimulainya penyidikan (SPDP) dan melaporkan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum sesuai ketentuan Pasal 107 KUHAP tanpa disebutkan secara tegas melalui penyidik Polisi.

Itulah sebabnya prinsip kewenangan penyidikan dalam Undang-undang Paten yang terakhir melakukan perubahan terhadap ketentuan mengenai kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang Paten dengan memberikan penegasan sesuai KUHAP.

s. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 14 Tahun 1997 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 19 Tahun 1992 Tentang Merek

Sama seperti dua undang-undang Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI) lainnya, maka di dalam undang-undang ini juga dilakukan perubahan terhadap ketentuan mengenai kewenangan penyidikan yaitu Pasal 80 yang mengatur bahwa PPNS di Departemen Kehakiman mempunyai kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang merek selain penyidik Polisi, penyidik PPNS memberitahukan dimulainya penyidikan dan hasil penyidikannya kepada penyidik Polisi,

dan penyidik PPNS menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui penyidik Polisi dengan mengingat ketentuan Pasal 107 KUHAP.

Ketiga peraturan tentang Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI) ini, telah dilakukan perubahan-perubahan termasuk ketentuan mengenai kewenangan penyidikan bila dibandingkan dengan Undang-undang HAKI sebelumnya yaitu hanya menyebutkan bahwa penyidik PPNS memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum sesuai dengan ketentuan di dalam KUHAP tanpa menegaskan melalui penyidik Polisi.

Di dalam Penjelasan ketiga undang-undang HAKI tersebut, dinyatakan bahwa perubahan ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas kewenangan penyidik PPNS dan tata cara pelaksanaan tugas serta hubungannya dengan penyidik Polisi dan Penuntut Umum. Kejelasan ketentuan mengenai penyidikan ini penting bagi aparat penyidik dalam melaksanakan tugas penyidikannya. Untuk itu perlu penegasan bahwa sekalipun PPNS di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan di bidang HAKI, diberi wewenang khusus sebagai penyidik, tetapi hal itu tidak meniadakan fungsi penyidik polisi sebagai penyidik utama.

Dalam melaksanakan tugasnya, penyidik PPNS berada di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik Polisi. Karenanya selama

penyidikan berlangsung penyidik PPNS perlu berkonsultasi dengan penyidik Polisi.

Dalam tahapan inilah penyidik polisi memberikan petunjuk yang bersifat teknis mengenai bentuk dan isi berita acara dan sekaligus meneliti kebenaran materiil isi berita acara penyidikan tersebut. Setelah penyidikan selesai, hasil penyidikan tersebut diserahkan penyidik PPNS yang selanjutnya wajib segera menyampaikan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum. Hal ini sesuai dengan prinsip yang ditegaskan dalam Pasal 6, 7 dan 107 KUHAP.¹¹⁴

Dijelaskan pula bahwa kata “melalui” penyidik Polisi dalam hal penyidik PPNS menyerahkan SPDP dan berkas perkara penyidikan kepada Penuntut Umum tidak harus diartikan bahwa penyidik Polisi dapat atau perlu melakukan penyidikan ulang sebab secara teknis bimbingan penyidikan ataupun pemberkasan hasil penyidikan pada dasarnya telah diberikan oleh penyidik Polisi pada saat atau selama PPNS melaksanakan penyidikan. Dengan demikian prinsip kecepatan dan efektifitas seperti yang dikehendaki KUHAP dapat benar-benar terwujud.

Nampaknya ketiga undang-undang tentang Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI) ini berusaha mempertegas pelaksanaan dari kewenangan penyidikan dari penyidik PPNS dan penyidik Polisi dan

¹¹⁴. Lihat angka 15 Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 1997, angka 47 UU Nomor 13 Tahun 1997, angka 16 UU Nomor 14 tahun 1997.

hubungannya dengan Penuntut Umum sehingga sinkronisasi dalam melaksanakan kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang HAKI dapat tercapai.

t. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 Tentang Narkotika

Undang-undang ini pada intinya mengatur tentang kewenangan penyidikan bahwa penyidik terhadap tindak pidana narkotika adalah penyidik Polisi dan penyidik PPNS yang lingkup tugasnya meliputi masalah narkotika antara lain PPNS dari Departemen Kesehatan, PPNS Bea dan Cukai dengan penekanan bahwa dalam pelaksanaannya tetap memperhatikan fungsi koordinasi dengan penyidik Polisi.

Di dalam Pasal 65 ayat (2) Undang-undang tentang Narkotika ini mengatur pula bahwa Penyidik PPNS tertentu yang dimaksud dalam undang-undang ini mempunyai kewenangan untuk menangkap dan menahan yang disangka melakukan tindak pidana narkotika.

Penjelasan pada pasal ini hanya menyatakan cukup jelas. Tetapi bila dikaji, PPNS yang dimaksud adalah PPNS Bea dan Cukai seperti yang dikemukakan di atas karena sesuai dengan Undang-undang Kepabeanan yang memberi kewenangan untuk menangkap dan menahan kepada Penyidik PPNS Bea dan Cukai seperti yang dimungkinkan berdasarkan Penjelasan dari Pasal 7 ayat (2) KUHP

yang menyebutkan bahwa penyidik PPNS mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing,

Bila dikaji, ketentuan tersebut di atas menyimpang dari Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (1) KUHAP, dan Pasal 20 KUHAP yang tidak menyebutkan kewenangan melakukan penangkapan dan penahanan kepada penyidik PPNS.

Undang-undang tentang narkoba ini mengatur pula bahwa Penyidik dapat melakukan penangkapan terhadap setiap orang yang diduga keras berdasarkan bukti permulaan yang cukup melakukan tindak pidana narkoba untuk paling lama 24 jam. Apabila pemeriksaan belum mencukupi, atasan langsung penyidik dapat memberi izin untuk memperpanjang penangkapan tersebut untuk paling lama 48 jam seperti yang diatur di dalam Pasal 67.

Nampak sekali dari ketentuan di atas menyimpang dari Pasal 19 KUHAP yang menyebutkan bahwa penangkapan dilakukan untuk paling lama satu hari. Dengan demikian, ketentuan penangkapan yang merupakan salah satu kewenangan penyidikan dalam undang-undang narkoba ini tidak sinkron dengan ketentuan penangkapan yang diatur di dalam KUHAP.

Prinsip kewenangan penyidikan yang diatur dalam Pasal 66 ayat (1) undang-undang ini yang serupa dengan yang diatur di dalam undang-undang psikotropika yaitu penyidik berwenang untuk membuka dan memeriksa setiap barang melalui pos dan alat-alat perhubungan

lainnya yang diduga keras mempunyai hubungan dengan tindak pidana narkotika yang sedang dalam penyidikan.

Bila dikaji, yang dimaksud dengan penyidik yang berwenang untuk membuka dan memeriksa setiap barang melalui pos dan alat-alat perhubungan lainnya adalah penyidik PPNS Bea dan Cukai yang territorial tugasnya yaitu di Kantor Pos, Pelabuhan dan Bandara.

Pasal 66 ayat (2) dan (3) Undang-undang ini menyebutkan bahwa penyidik polisi yang diberikan tugas melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana narkotika berwenang untuk menyadap pembicaraan melalui telepon atau alat telekomunikasi lain yang dilakukan oleh orang yang didugas keras membicarakan masalah yang berhubungan dengan tindak pidana narkotika. Tindakan penyadapan berlangsung untuk jangka waktu paling lama 30 hari.

u. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pasal 40 Undang-undang ini pada intinya berusaha mengatur tentang kewenangan penyidikan secara konsisten/sinkron dengan ketentuan yang diatur oleh KUHAP seperti:

- penyidik terhadap tindak pidana di bidang pengelolaan lingkungan hidup adalah penyidik Polisi dan PPNS Bapedal;
- Penyidik PPNS Bapedal menyampaikan SPDP dan hasil penyidikan kepada penyidik Polisi;

- Penyidik PPNS Bapedal menyampaikan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum melalui penyidik Polisi;
- Undang-undang ini pun mengenal perwira TNI-AL sebagai penyidik untuk tindak pidana lingkungan hidup di perairan Indonesia dan Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia;

Bila dikaji, semua poin yang disebutkan di atas pada prinsipnya telah sesuai dengan ketentuan di dalam KUHAP kecuali poin keempat yang mengatur tentang perwira TNI-AL sebagai penyidik yang tidak dikenal/diatur oleh KUHAP.

Salah satu kasus tindak pidana pencemaran lingkungan hidup (kasus oli palsu) di kota Semarang yang diputus bebas oleh Pengadilan Negeri Semarang karena salah satu yang menjadi pertimbangan hakim adalah penyidik Polisi tidak melibatkan penyidik PPNS Bapedal dalam melakukan penyidikan pada kasus lingkungan hidup ini.

Berdasarkan wawancara Penulis dengan Jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah Semarang yang menangani kasus ini, menyebutkan bahwa pertimbangan hakim tersebut di atas tidak berdasar sehingga hal itulah yang menjadi salah satu pertimbangan yang diajukan Jaksa Dwi Agus Adinugroho dalam mengajukan upaya hukum “Kasasi” ke Mahkamah Agung.

Berdasarkan putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1288/K/Pid/2000 tanggal 16 Februari 2001,¹¹⁵ maka salah satu pertimbangan Hakim Agung yang mengadili kasus ini menyebutkan bahwa:

“Bahwa Majelis Hakim (Pengadilan Negeri Semarang, pen.) telah salah menafsirkan ketentuan dari Pasal 55 ayat (1) dan (2) Peraturan pemerintah Nomor 18 Tahun 1999, dimana petugas Kepolisian dalam melakukan penindakan terhadap Terdakwa haruslah melaporkan kepada instansi yang berwenang (BAPEDAL). Hal ini tidak perlu dilakukan oleh petugas Kepolisian, oleh karena perbuatan Terdakwa tersebut bukanlah suatu pelanggaran yang harus dilaporkan ke BAPEDAL, tetapi perbuatan Terdakwa mengolah ole bekas tersebut adalah suatu kejahatan (Pasal 48 Undang-undang Nomor 23 tahun 1997) dan tertangkap tangannya Terdakwa, maka adalah kewenangan penyidik (Pasal 7 ayat (1) KUHAP dan Pasal 6 ayat (1) KUHAP) untuk pemeriksaan atau penyidikan tanpa melaporkan terlebih dahulu kepada BAPEDAL dan hal ini juga tidak bertentangan dengan pasal 40 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 yang juga memberikan kewenangan bagi penyidik Kepolisian, disamping penyidik PPNS”.

Bila disimak kasus di atas, menunjukkan bahwa sekalipun Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 yang didalamnya mengatur pula mengenai kewenangan penyidikan telah dibuat sesuai dengan KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana, ternyata masih saja menimbulkan persoalan di dalam penerapan hukumnya.

¹¹⁵ Majalah Varia Peradilan Tahun XVI Nomor 191. Agustus 2001, hal. 22.

v. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran

Undang-undang ini pada intinya mengatur kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang penyiaran yaitu bahwa penyidik terhadap tindak pidana di bidang penyiaran adalah penyidik Polisi dan PPNS tertentu di lingkungan departemen yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pembinaan penyiaran diberi wewenang khusus sebagai penyidik.

Pasal 62 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas penyidikan, Penyidik PPNS berkoordinasi dengan penyidik Polisi mulai dari pemberitahuan penyidikan sampai dengan penyerahan hasil penyidikan sehingga memberikan hasil yang sebaik-baiknya tanpa merugikan lembaga penyiaran.

Ketentuan di atas sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 7 ayat (2) KUHAP dan 107 ayat (3) KUHAP yang mengatur bahwa kepolisian sebagai koordinator dalam penyidikan yang dilaksanakan oleh penyidik PPNS dari sejak awal penyidikan sampai dengan berakhirnya penyidikan yang dilanjutkan pada tahap penuntutan.

w. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan

Undang-undang ini tidak mengatur secara khusus tentang kewenangan penyidikan, tetapi nampaknya undang-undang ini

mempunyai ketentuan khusus acara pidana, karena disebutkan di dalam Pasal 42 bahwa:

- Untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana, Pimpinan Bank Indonesia dapat memberikan izin kepada Polisi, Jaksa, atau Hakim untuk memperoleh keterangan dari bank mengenai simpanan tersangka atau terdakwa pada bank.
- Izin sebagaimana dimaksud di atas diberikan secara tertulis atas permintaan dari Kepolisian RI, Jaksa Agung atau Ketua Mahkamah Agung; Pemberian izin oleh Bank Indonesia harus dilakukan selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah dokumen permintaan diterima secara lengkap. Permintaan tersebut harus menyebutkan nama dan jabatan Polisi, Jaksa, atau Hakim, nama tersangka dan hubungan perkara pidana yang bersangkutan dengan keterangan yang diperlukan.

Ketentuan-ketentuan yang diatur diatas menunjukkan bahwa Pimpinan Bank Indonesia dapat memberikan izin kepada Polisi dalam tahap penyidikan, kepada Jaksa dalam tahap penuntutan, dan kepada Hakim dalam tahap pemeriksaan di depan persidangan dengan persyaratan yang ketat karena masih mempertahankan prinsip kerahasiaan bank.

x. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR - DPR - DPRD

Ketentuan mengenai penyidikan yang diatur di dalam undang-undang ini tercantum di dalam Pasal 43 yang menyebutkan bahwa dalam hal seorang anggota MPR, DPR dan DPRD patut disangka telah melakukan perbuatan pidana, maka pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikan harus mendapat persetujuan tertulis Presiden bagi anggota MPR dan DPR, persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD I, dan persetujuan tertulis Gubernur bagi anggota DPRD II sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa adanya privilese/hak istimewa yang dimiliki oleh pejabat negara dari MPR, DPR, dan DPRD dalam menghadapi proses hukum. Berdasarkan hal tersebut, Jaksa Agung RI mengeluarkan surat edaran Nomor SE-002/J.A/5/1999 tanggal 24 Mei 1999 tentang Pedoman Tindakan Kepolisian Terhadap Pimpinan/Anggota MPR, DPR, DPR Tk. I dan DPRD Tk. II yang pada intinya menyebutkan bahwa:

1. Ketentuan Pasal 43 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 hanya mengatur apabila anggota MPR/DPR dan DPRD dilakukan tindakan kepolisian sebagai tersangka, bukan sebagai saksi atau ahli.

2. Sehubungan Pasal 47 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 menentukan bahwa “dengan berlakunya Undang-undang ini, maka Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1995 dinyatakan tidak berlaku lagi” , maka dapat disimpulkan bahwa Undang-undang Nomor 13 Tahun 1970 tentang Tindakan Kepolisian terhadap anggota/pimpinan MPR dan DPR, maupun Instruksi Presiden RI Nomor 9 Tahun 1974 tentang Tindakan Kepolisian terhadap anggota/pimpinan DPRD Tk. I dan DPRD Tk. II tetap berlaku, karena tidak dicabut.

Ketentuan tentang hal ini perlu diperhatikan oleh penyidik sehingga kasus korupsi Bulog dengan tersangka Beddu Amang tidak terulang karena keteledoran Kejaksaan sebagai penyidik kasus ini yang tidak mengajukan permintaan izin kepada Presiden untuk melakukan penyidikan terhadap tersangka Beddu Amang seorang anggota MPR sehingga mengakibatkan Beddu Amang mendapat putusan bebas dari putusan sela Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang mengadilinya.

y. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Undang-undang ini pada intinya mengatur mengenai kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana di bidang perlindungan konsumen yang diatur di dalam Pasal 59 yaitu:

- Selain penyidik Polisi, PPNS pada instansi pemerintah yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang perlindungan konsumen juga diberi wewenang sebagai penyidik.
- Kewenangan penyidikan oleh Penyidik PPNS tersebut yang tidak diatur di dalam KUHAP yaitu antara lain melakukan pemeriksaan terhadap badan hukum selain orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang perlindungan konsumen.
- Penyidik PPNS memberitahukan dimulainya penyidikan dan hasil penyidikannya kepada penyidik Polisi.
- Penyidik PPNS menyampaikan hasil penyidikan kepada Penuntut Umum melalui penyidik Polisi, yang sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 107 ayat (3) KUHAP.

Ketentuan-ketentuan mengenai kewenangan penyidikan di dalam undang-undang ini pada prinsipnya sinkron dengan ketentuan di dalam KUHAP.

z. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang ini mempunyai ketentuan yang khusus mengenai tindakan penyidikan terhadap Kepala Daerah yang tidak diatur di dalam KUHAP, yaitu bahwa tindakan penyidikan terhadap

Kepala Daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden.¹¹⁶

Tetapi ketentuan di atas dikecualikan dalam hal-hal yang diatur di dalam Pasal 55 ayat (2) yaitu:

- a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih; dan
- b. dituduh telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati.

Tetapi kedua hal ini harus dilaporkan kepada Presiden selambat-lambatnya dalam 2 kali 24 jam.¹¹⁷ Ketentuan di dalam undang-undang ini menunjukkan bahwa penyidikan yang dilakukan terhadap Kepala Daerah mempunyai ketentuan khusus acara pidana yang tidak diatur di dalam KUHAP.

aa. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

Undang-undang ini pada intinya mengatur tentang kewenangan penyidikan yaitu bahwa penyidik terhadap tindak pidana di bidang kehutanan adalah penyidik Polisi dan Penyidik PPNS yang lingkup tugasnya meliputi pengurusan hutan.

Kewenangan penyidikan yang disebutkan dalam undang-undang ini pada prinsipnya sama dengan ketentuan dalam KUHAP, tetapi ada

¹¹⁶. Lihat Pasal 55 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

¹¹⁷. Lihat Pasal 55 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 1999.

perbedaannya dengan undang-undang lainnya karena Penyidik PPNS di bidang kehutanan dapat melakukan penangkapan dan penahanan dalam koordinasi dan pengawasan penyidik Polisi.¹¹⁸

Ketentuan di atas menyimpang dari Pasal 16 ayat (2), Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 20 KUHAP yang mengatur bahwa penangkapan dan penahanan dapat dilakukan penyidik Polisi dan tidak disebutkan kewenangan tersebut oleh Penyidik PPNS, tetapi ketentuan penangkapan dan penahanan oleh PPNS ini dapat dimungkinkan apabila mengacu pada penjelasan Pasal 7 ayat (2) KUHAP.

Pasal 77 ayat (3) Undang-undang Kehutanan ini menyebutkan bahwa penyidik PPNS memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyerahkan hasil penyidikannya kepada penuntut Umum, yang hanya disebutkan sesuai dengan KUHAP.

Berdasarkan observasi yang penulis lakukan di Kejaksaan Negeri Semarang dan Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, penyidik PPNS Kehutanan menyampaikan pemberitahuan dimulainya penyidikan dan menyerahkan berkas perkara hasil penyidikannya kepada Kejaksaan Negeri Semarang melalui penyidik Poltabes Semarang, dan kepada Kejaksaan Tinggi Semarang melalui penyidik Polda Jawa Tengah, sehingga hal ini sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam Pasal 107 ayat (3) KUHAP.

¹¹⁸. Lihat Pasal 77 ayat (2) huruf f UU Nomor 41 Tahun 1999.

bb. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-undang ini menunjukkan mengenai kewenangan penyidikan yaitu apabila dalam hasil petunjuk adanya korupsi, kolusi dan nepotisme maka hasil pemeriksaan tersebut dari Komisi Pemeriksa disampaikan kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk ditindaklanjuti.¹¹⁹

Penjelasan dari ketentuan di atas menegaskan perbedaan yang mendasar antara tugas Komisi Pemeriksa selaku pemeriksa harta kekayaan penyelenggara negara dan fungsi penyidikan, karena yang dimaksud dengan instansi yang berwenang dalam pasal ini adalah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Kejaksaan Agung dan Kepolisian.

Disebutnya Kejaksaan sebagai salah satu instansi yang berwenang menerima hasil petunjuk adanya korupsi, kolusi dan nepotisme dari Komisi Pemeriksa selaku penyelidik¹²⁰ untuk menindaklanjutinya pada tahap penyidikan menunjukkan bahwa undang-undang ini mengakui kewenangan Kejaksaan dalam penyidikan kasus korupsi, kolusi dan nepotisme. Dengan demikian sangat jelas bahwa ketentuan ini menyimpang dari Pasal 6 KUHAP yang tidak

¹¹⁹. Lihat Pasal 18 ayat (3) UU Nomor 28 Tahun 1999.

¹²⁰. Lihat Pasal 17 ayat (3) UU Nomor 28 Tahun 1999.

mengatur mengenai Jaksa sebagai penyidik, tetapi dapat dimungkinkan dengan adanya ketentuan di dalam Pasal 284 KUHAP yang masih berlaku sampai saat ini.

cc. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini sangat jelas menunjukkan adanya ketentuan khusus acara pidana dalam undang-undang ini yang menyimpang dari ketentuan acara pidana dalam KUHAP.

Undang-undang ini mengatur bahwa penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan terhadap tindak pidana korupsi dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini.¹²¹

Ketentuan pasal ini menunjukkan bahwa selain KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana yang dipergunakan dalam undang-undang ini, dipergunakan pula ketentuan acara pidana yang terdapat pada undang-undang lain yang mengatur tentang tindak pidana korupsi yang dipergunakan oleh undang-undang ini.

Dalam hal ditemukan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, maka dapat dibentuk tim gabungan di bawah

¹²¹. Lihat Pasal 26 UU Nomor 31 Tahun 1999.

koordinasi Jaksa Agung.¹²² Ketentuan pasal ini menunjukkan bahwa selain penyidik sesuai ketentuan Pasal 6 KUHAP yaitu penyidik Polisi, diakui pula Jaksa sebagai penyidik dalam kategori tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya.

Pasal 43 ayat (1) Undang-undang ini mengamanatkan mengenai pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang nantinya mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 43 ayat (3) undang-undang ini mengatur bahwa keanggotaan komisi ini terdiri atas unsur pemerintah dan unsur masyarakat, tetapi hendaknya perlu menjadi perhatian oleh pembuat undang-undang agar mengatur mengenai anggota dari komisi ini seyogianya hanya mereka yang mempunyai kualifikasi sebagai penyidik saja yang diberi kewenangan sebagai penyidik.

Dengan adanya beberapa pasal dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yang mempunyai ketentuan khusus acara pidana yang menyimpang dari KUHAP, maka pada salah satu bagian dari sub bab selanjutnya akan dianalisis mengenai implementasi dari pemberlakuan undang-undang ini yang ditinjau dari perspektif sistem peradilan pidana

¹²². Lihat Pasal 27 UU Nomor 31 Tahun 1999.

terpadu secara lebih mendalam, khususnya mengenai pembentukan Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) dan rencana pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

dd. Kewenangan Penyidikan Menurut Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM)

Pasal 10 Undang-undang ini secara tegas mengatur tentang Hukum Acara yang menyebutkan bahwa dalam hal tidak ditentukan lain dalam undang-undang ini, hukum acara atas pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang berat dilakukan berdasarkan ketentuan hukum acara pidana (yaitu KUHAP, pen), termasuk mengenai kewenangan penyidikan.

Undang-undang ini mengatur mengenai kewenangan penyidikan yaitu bahwa:

- Jaksa Agung sebagai penyidik berwenang melakukan penangkapan ... (Pasal 11 ayat 1);
- Jaksa Agung sebagai penyidik dan penuntut umum berwenang melakukan penahanan dan penahanan lanjutan kepentingan penyidikan dan penuntutan (Pasal 12 ayat 1);
- penyidikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung (Pasal 21 ayat 1).

Tetapi penyidikan ini tidak termasuk kewenangan menerima laporan dan pengaduan yang menjadi kewenangan Komisi Nasional

Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) sebagai penyidik.¹²³ Ketentuan ini telah menyimpang dari Pasal 6 KUHAP yang tidak menyebutkan Jaksa sebagai penyidik.

Lembaga Kejaksaan masih saja mengacu pada Pasal 284 KUHAP dan perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP seperti Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang memberi kewenangan kepada Jaksa untuk melakukan penyidikan, khususnya penyidikan terhadap kategori bukan tindak pidana biasa (*extra ordinary crimes*).

Dalam melakukan penyidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat, Jaksa Agung dapat mengangkat penyidik *ad hoc* yang terdiri dari unsur pemerintah dan atau masyarakat. Ketentuan ini pula menyimpang dari Pasal 6 KUHAP yang tidak mengatur tentang penyidik *ad hoc*.

Pasal 22 Undang-undang Pengadilan HAM ini pula mengatur mengenai jangka waktu penyidikan terhadap pelanggaran HAM yang berat yaitu 90 (sembilan puluh) hari dan dapat diperpanjang untuk waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari oleh Ketua Pengadilan HAM. Apabila jangka waktu perpanjangan penyidikan habis dan penyidikan belum diselesaikan, penyidikan dapat diperpanjang paling lama 60 (enam puluh) hari oleh Ketua Pengadilan HAM, sehingga total

¹²³. Lihat Pasal 18 dan Pasal 19 ayat (1) huruf b UU Nomor 26 Tahun 2000.

jangka waktu untuk penyidikan terhadap pelanggaran HAM yang berat adalah 240 (dua ratus empat puluh) hari atau kurang lebih 8 (delapan) bulan.

Ketentuan mengenai jangka waktu penyidikan di atas tidak mengacu pada ketentuan di dalam KUHAP sebagai ketentuan umum hukum acara pidana, sebab KUHAP tidak mengatur secara eksplisit mengenai jangka waktu penyidikan, tetapi hanya mengatur mengenai jangka waktu penahanan oleh penyidik selain penahanan oleh Penuntut Umum dan Hakim.

Di dalam undang-undang ini pula tidak diatur mengenai hal-hal yang menjadi kewenangan penyidikan yang dilakukan penyidik Jaksa Agung. Tetapi justru yang diatur adalah kewenangan penyelidikan oleh Komnas HAM,¹²⁴ yang apabila dikaji sebenarnya merupakan kewenangan penyidikan yang diatur di dalam KUHAP dan perundang-undangan pidana lainnya.

3. Sinkronisasi Kebijakan Legislatif tentang Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Berdasarkan Rancangan Undang-undang KUHAP (Tahun 2000)

Sinkronisasi kebijakan legislatif dalam mengatur kewenangan penyidikan perkara pidana untuk masa yang akan datang dapat dikaji

¹²⁴. Lihat Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 26 Tahun 2000.

berdasarkan Rancangan Undang-undang (RUU) KUHAP yang akan diundangkan nantinya, dan dikaitkan dengan perundang-undangan pidana lainnya yang juga mempunyai ketentuan khusus acara pidana termasuk mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana yang diberlakukan hingga kini.

Pasal 2 RUU KUHAP menyebutkan bahwa peradilan pidana dijalankan hanya berdasarkan kekuatan ketentuan peraturan perundang-undangan acara pidana, dan penjelasannya menyebutkan bahwa ketentuan pasal ini merupakan asas legalitas dalam peradilan pidana. Ketentuan perundang-undangan di sini meliputi KUHAP, undang-undang lain yang mengatur acara pidana, dan Peraturan Pemerintah yang berdasarkan pada undang-undang.

Sama seperti yang diatur di dalam KUHAP, Pasal 1 angka 1 RUU KUHAP dari pemerintah ini kembali menegaskan bahwa penyidik adalah pejabat Kepolisan Negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil (PPNS) tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Penjelasan dari Pasal 6 RUU KUHAP yang juga mengatur tentang penyidik justru menyebutkan bahwa pejabat pegawai negeri tertentu, antara lain pejabat TNI-AL, pejabat Bea dan Cukai, pejabat Imigrasi, termasuk suatu komisi yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan tindak pidana khusus.

Nampaknya ketentuan di atas dalam RUU KUHAP ini, berusaha untuk mengakomodasi beberapa undang-undang yang mengatur tentang kewenangan penyidikan dari penyidik selain penyidik Polisi yang tidak diatur oleh KUHAP saat ini seperti kewenangan perwira TNI-AL, penyidik PPNS Bea dan Cukai, penyidik PPNS Imigrasi dan rencana adanya penyidik dari komisi (Komisi Pemberantasan Korupsi) yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan perkara pidana.

Kejanggalan yang nampak dari RUU KUHAP ini adalah tidak disebutkan Jaksa yang diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan oleh antara lain Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, dan juga diatur secara implisit di dalam Undang-undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Mengenai penyidik yang merupakan bagian dari penyidikan, RUU KUHAP menyebutkan bahwa penyelidik adalah setiap pejabat, pegawai negeri, atau orang lain yang diberi kewenangan oleh peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3.

Penjelasan dari ketentuan ini menyebutkan bahwa “Pegawai Negeri” misalnya pegawai Kejaksaan Agung yang ditugasi melakukan penyidikan pelanggaran HAM, sedang “Orang lain” misalnya anggota Komnas HAM.

Bila menyimak RUU KUHAP di atas, ada kejanggalan yang nampak bila dihubungkan dengan Pasal 18 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 yang mengatur bahwa penyidik terhadap pelanggaran HAM Berat adalah Komnas HAM yang membentuk Komisi Penyelidikan Pelanggaran HAM (KPP HAM).

Yang melakukan penyidikan terhadap pelanggaran HAM Berat adalah Jaksa Agung sesuai yang diatur di dalam Pasal 21 ayat (1). Tetapi kenyataan yang terjadi adalah bahwa sampai saat ini pun Kejaksaan masih melakukan kegiatan penyelidikan yustisial melalui aparat intelijennya.

Pasal 96 RUU KUHAP menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidik dikoordinasi, diawasi, dan diberi petunjuk oleh penyidik Polisi. RUU KUHAP ini mencoba untuk mengatur bahwa penyidik polisi adalah koordinator dari penyidik. Sedangkan penyidik yang dimaksud dalam RUU KUHAP ini, antara lain disebutkan adalah pegawai Kejaksaan Agung dan Komnas HAM.

Padahal, berdasarkan ketentuan di dalam Undang-undang Pengadilan HAM bahwa Jaksa adalah penyidik terhadap pelanggaran HAM yang berat, sedangkan kegiatan penyelidikan dan penyidikan yang dilaksanakan oleh Kejaksaan selama ini tidak dikoordinasikan dengan Kepolisian.

Bila Pasal 17 RUU KUHAP dikaji, nampaknya kelemahan KUHAP sekarang kembali diulang, sebab RUU KUHAP juga hanya menentukan bahwa pelaksanaan tugas penangkapan (yang merupakan

salah satu dari kewenangan penyidikan) dilakukan oleh pejabat Kepolisian Negara RI dst., padahal RUU KUHAP ini mengenal adanya kewenangan untuk melakukan penangkapan oleh penyidik lainnya selain penyidik Polisi, dan tentunya surat perintah penangkapannya dibuat oleh instansi dari penyidik-penyidik lainnya tersebut, bukan oleh Kepolisian.

Penegasan yang disebutkan oleh Pasal 273 RUU KUHAP ini yaitu bahwa Undang-undang ini berlaku juga untuk perundang-undangan di luar KUHP, kecuali Undang-undang tersebut menentukan lain, nampaknya ketentuan ini merupakan pasal “jembatan” yang akan mengakomodir ketentuan khusus acara pidana (termasuk juga ketentuan mengenai penyidikan perkara pidana) yang diatur pada perundang-undangan pidana lainnya selain KUHP.

Bila dikaji, ketentuan Pasal 273 RUU KUHAP ini nampaknya mirip dengan ketentuan di dalam Pasal 284 KUHP yang mengakui berlakunya ketentuan khusus acara pidana, tetapi Pasal 284 KUHP lebih berfungsi sebagai ketentuan peralihan.

Ketentuan yang diatur di dalam Pasal 273 RUU KUHAP ini, nampaknya sesuai dengan asas hukum pidana yaitu asas *lex specialis derogat generali* yang prinsipnya sama dengan Pasal 103 KUHP yang menyebutkan bahwa:

“ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII buku ini (Buku I Aturan Umum) juga berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh ketentuan perundang-undangan lainnya diancam dengan pidana, kecuali jika oleh undang-undang ditentukan lain”.

Ketiga hal mengenai sinkronisasi kebijakan legislatif dalam mengatur kewenangan penyidikan perkara pidana, baik pada masa HIR, masa berlakunya KUHAP hingga kini, dan untuk masa yang akan datang dengan adanya RUU KUHAP tersebut di atas, perlu dicermati lebih lanjut agar nantinya KUHAP yang akan datang sebagai dasar dari hukum acara pidana sinkron dengan perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP yang mempunyai ketentuan khusus acara pidana.

KUHAP yang akan datang seyogianya bisa mengakomodir hal-hal yang diatur oleh perundang-undangan pidana lainnya yang mempunyai ketentuan khusus acara pidana yang menyimpang dari KUHAP sekarang, sebab nampaknya undang-undang tertentu tersebut belum ada yang mempunyai ketentuan khusus acara pidana secara lengkap sehingga tetap mengacu pada KUHAP sebagai pedoman dari hukum acara pidana.

RUU KUHAP tentang kewenangan penyidikan yang diuraikan di atas, menurut penulis perlu dipertegas mengenai pihak-pihak yang berwenang melakukan penyidikan perkara pidana, yaitu untuk mengakomodir ketentuan tentang kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh beberapa pihak/lembaga seperti yang sudah diatur oleh beberapa perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP.

Apabila Pasal 273 RUU KUHAP secara tegas mempunyai ketentuan yang mengatur tentang diberlakukannya ketentuan khusus acara pidana pada perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP, maka seyogianya perundang-undangan pidana yang mempunyai ketentuan

husus acara pidana menyebutkan secara tegas pula di dalam ketentuan khusus acaranya bahwa KUHAP diberlakukan terhadap perundang-undangan pidana tersebut, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang tersebut.

Dengan demikian, permasalahan mengenai sinkronisasi kebijakan legislatif tentang kewenangan penyidikan perkara pidana berdasarkan perundang-undangan pidana yang mengaturnya mulai dari jaman HIR, masa berlakunya KUHAP, dan KUHAP yang akan datang, dapat terjawab.

B. IMPLEMENTASI DARI PERUNDANG-UNDANGAN YANG MENGATUR TENTANG KEWENANGAN PENYIDIKAN PERKARA PIDANA DI DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA

Dari berbagai peraturan perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP yang mempunyai ketentuan khusus acara pidana, diantaranya mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana, dapat dikaji mengenai pengimplementasian perundang-undangan pidana tersebut di dalam sistem peradilan pidana Indonesia, yaitu antara lain:

- Lembaga Kejaksaan yang mempunyai kewenangan penyidikan perkara pidana untuk kategori tindak pidana umum dengan mengacu pada Pasal 27 ayat (1) huruf d Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI dan tindak pidana khusus dengan mengacu pada Pasal 284 KUHAP dan perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP;

- Terbentuknya Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) dengan mengacu pada Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tetapi berdasarkan putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 03 P/HUM/2000 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 tentang TGPTPK ini dicabut;
- Terbentuknya Tim Penyidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat (TPP HAM Berat) dengan mengacu pada Pasal 48 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

1. Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Yang dilaksanakan Oleh Lembaga Kejaksaan

a. Penyidikan Terhadap Perkara Tindak Pidana Umum Oleh Lembaga Kejaksaan

Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, diatur mengenai kewenangan untuk melakukan penyidikan meskipun sifatnya sangat terbatas yaitu dengan adanya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang untuk melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.¹²⁵

Ketentuan pemeriksaan tambahan di atas, diberikan oleh undang-undang dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

¹²⁵. Pasal 27 ayat (1) huruf d UU Nomor 5 Tahun 1991.

- a. tidak dilakukan terhadap tersangka;
- b. hanya perkara-perkara yang sulit pembuktiannya, dan atau dapat meresahkan masyarakat, dan atau yang dapat membahayakan keselamatan negara;
- c. harus dapat diselesaikan dalam waktu 14 hari setelah dilaksanakan ketentuan Pasal 110 dan Pasal 138 ayat (2) KUHAP;
- d. prinsip koordinasi dan kerjasama dengan penyidik.¹²⁶

Bila dikaji, pemeriksaan tambahan di atas merupakan suatu bagian dari apa yang dilaksanakan di dalam tahap penyidikan. Meskipun disebutkan kriteria-kriteria di atas, tetapi hal tersebut menunjukkan bahwa masih ada suatu celah yang diberikan oleh undang-undang bagi lembaga Kejaksaan untuk melakukan kegiatan penyidikan di dalam menangani perkara tindak pidana umum. Tetapi KUHAP sebagai pedoman dalam hukum acara pidana tidak mengatur tentang pemeriksaan tambahan.

Perlu pula diingat bahwa pemeriksaan tambahan yang dilaksanakan oleh lembaga Kejaksaan, bukan saja perkara tindak pidana umum dari penyidik Polisi dan penyidik PPNS, tetapi juga dimungkinkan pemeriksaan tambahan terhadap tindak pidana khusus dari penyidikan Perwira TNI-AL, yang dapat diketahui dari adanya Surat Edaran Jaksa Agung RI Nomor SE-003/J.A/6/1992 tanggal 6 Juni 1992 tentang Pemeriksaan Tambahan Perkara Tindak Pidana Khusus Yang Berasal Dari Penyidik Perwira TNI-AL dan PPNS Perikanan, yang intinya adalah sebagai berikut:

¹²⁶. Penjelasan Pasal 27 ayat (1) huruf d UU Nomor 5 Tahun 1991.

- Pelaksanaan pemeriksaan tambahan berdasarkan Pasal 27 ayat (1) huruf d Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991, dilakukan oleh Penuntut Umum setelah dilaksanakan ketentuan Pasal 110 ayat (2) dan Pasal 138 ayat (2) KUHAP. Dengan demikian pemeriksaan tambahan baru dapat dilakukan setelah penyidik melaksanakan petunjuk.
- Pemeriksaan tambahan dimaksud agar dilaksanakan dengan memperhatikan butir 6 dari lampiran Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor: M.14.PW.07.03 Tahun 1983 tanggal 10 Desember 1983, yang antara lain memuat:

“Dalam hal peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana khusus, maka PPNS dimaksud melaporkan tentang dimulainya penyidikan kepada penyidik Polri secara teknis administratif dan kepada Penuntut Umum secara teknis yustisial.

Hasil penyidikan terhadap tindak pidana khusus tersebut diserahkan kepada Penuntut Umum dengan memberitahukan kepada penyidik Polri”.

Dengan memformulasikan “penyidik Perwira TNI-AL” kepada Keputusan Menteri Kehakiman RI tersebut di atas dan KUHAP sebagaimana diatur oleh Pasal 31 ayat 4 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, maka “Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan” (SPDP) dikirimkan kepada penuntut Umum oleh penyidik Perwira TNI-AL dan PPNS Perikanan, dan

hasil penyidikan diserahkan kepada Penuntut Umum. Dalam hal PPNS Perikanan menyerahkan berkas perkara kepada Penuntut Umum maka diberitahukan kepada penyidik Perwira TNI-AL.

- Setelah menerima SPDP, agar menunjuk Jaksa Peneliti yang bertugas untuk mengikuti perkembangan penyidikan kasus tersebut dan pada penyerahan berkas pertama akan memberi petunjuk-petunjuk yang jelas kepada “penyidik Perwira TNI-AL/PPNS Perikanan.
- Meskipun telah diberikan petunjuk yang jelas tetapi penyidik Perwira TNI-AL/PPNS Perikanan tidak dapat memenuhi sebagian atau seluruhnya dan berkas perkara belum lengkap, maka perlu dilakukan pemeriksaan tambahan.
- Jika masih ada unsur delik yang tidak didukung alat bukti atau sangat lemah pembuktiannya meskipun telah dilakukan “pemeriksaan tambahan” agar perkara tersebut dihentikan penuntutannya dengan menerbitkan “Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan” yang memuat alasan-alasan yang jelas dan rinci guna mencegah pra peradilan.

Uraian Surat Edaran di atas menunjukkan mengenai beberapa hal penting, yaitu bahwa:

- Perkara Tindak Pidana berdasarkan Undang-undang ZEE Indonesia dan Undang-undang Perikanan yang disidik oleh Perwira TNI-AL

merupakan kategori perkara tindak pidana khusus karena perkara ini ditangani oleh bidang Pidsus Kejaksaan.

- SPDP dan berkas perkara dari penyidik Perwira TNI-AL/PPNS Perikanan diserahkan langsung kepada Penuntut Umum dan tidak melalui penyidik Polisi sehingga menyimpang dari Pasal 107 ayat (3) KUHAP.

Salah satu kasus pemeriksaan tambahan yang kontroversial yang ditangani oleh Kejaksaan adalah kasus pembunuhan Nyo Beng Seng (pengusaha judi). Ketika itu Jaksa di Kejaksaan Tinggi DKI Jaya melakukan pemeriksaan tambahan terhadap salah seorang saksi dalam kasus tersebut yang mengakibatkan terjadinya penangkapan terhadap beberapa orang Jaksa oleh Kepolisian sehingga membuat ketidakharmonisan di antara kedua lembaga penegak hukum tersebut.

Ketentuan di atas yang menyebutkan agar pemeriksaan tambahan harus dapat diselesaikan dalam waktu 14 hari setelah dilaksanakan ketentuan Pasal 110 dan Pasal 138 ayat (2) KUHAP, menunjukkan bahwa tahapan pemeriksaan tambahan dilaksanakan setelah tahapan penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik Polisi yang melaksanakan ketentuan Pasal 110 dan Pasal 138 ayat (2) KUHAP.

Ketentuan yang menyebutkan bahwa pemeriksaan tambahan tidak dapat dilakukan terhadap tersangka, dapat dipahami karena apabila mengacu pada Pasal 8 ayat (3) huruf b KUHAP yaitu bahwa dalam hal penyidikan sudah dianggap selesai, penyidik menyerahkan

tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum (penyerahan tahap kedua), sehingga pemeriksaan tambahan cukup dilakukan terhadap saksi saja karena dengan selesainya pemeriksaan, penuntut umum akan menerima dan memeriksa tersangka pada tahap penuntutan sebelum dilimpahkan ke pengadilan.

Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa Jaksa sebagai Penuntut Umum hanya dapat melakukan pemeriksaan terhadap tersangka setelah selesai dilakukan penyidikan oleh penyidik Polisi yang ditandai dengan adanya penyerahan tahap kedua sehingga pemeriksaan terhadap saksi di dalam pemeriksaan tambahan bisa diasumsikan merupakan pelaksanaan penyidikan yang dilakukan oleh Jaksa.

b. Penyidikan Terhadap Perkara Tindak Pidana Khusus Oleh Lembaga Kejaksaan.

Berdasarkan sejarah yang melatarbelakanginya dan dengan mengacu pada Pasal 284 KUHAP dan beberapa perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP, lembaga Kejaksaan masih tetap melaksanakan kegiatan penyidikan perkara pidana untuk kategori tindak pidana khusus.

Disamping itu, Undang-undang tentang Kejaksaan RI nampaknya memberikan pula kewenangan kepada lembaga Kejaksaan untuk melakukan penyidikan terhadap perkara pidana tertentu, dengan

mengacu pada Pasal 32 huruf b Undang-undang Kejaksaan RI bahwa Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengkoordinasikan penanganan perkara pidana tertentu dengan instansi terkait berdasarkan undang-undang yang pelaksanaan koordinasinya ditetapkan oleh Presiden.

Ketentuan di atas dipertegas lagi dengan penjelasan di dalam undang-undang Kejaksaan tersebut bahwa:

1. yang dimaksud dengan “perkara pidana tertentu” adalah perkara-perkara pidana yang dapat meresahkan masyarakat luas, dan atau dapat membahayakan keselamatan masyarakat, dan atau dapat merugikan perekonomian negara.
2. yang dimaksud dengan “instansi terkait” adalah instansi yang secara fungsional terkait dengan penanganan perkara pidana tertentu, baik badan penegak hukum maupun instansi pemerintahan lainnya, dalam hal ini tidak termasuk badan peradilan.
3. penetapan oleh Presiden tentang pelaksanaan koordinasi sama sekali tidak mengurangi asas kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 dan tetap memperhatikan asas-asas hukum yang berlaku demi kepastian hukum.

Poin pertama, menunjukkan bahwa lembaga Kejaksaan/Jaksa Agung dapat melakukan penanganan terhadap perkara pidana tertentu atau yang bernuansa khusus karena mengacu pada ketentuan khusus pula sebelum undang-undang tersebut dicabut/diganti yaitu: menangani perkara yang dapat membahayakan keselamatan negara seperti menangani perkara subversi dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 11/PnPs/1964 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi, dan menangani perkara yang merugikan perekonomian negara dengan

mengacu pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Persoalannya saat ini adalah kedua undang-undang tersebut di atas sudah tidak diberlakukan lagi, tetapi lembaga Kejaksaan masih tetap melakukan kegiatan penyidikan karena Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 masih diberlakukan.

Kegiatan penyidikan yang dilaksanakan oleh lembaga Kejaksaan juga masih mendasarkan kewenangan penyidikannya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku selain Pasal 284 KUHAP, yaitu berdasarkan pada Undang-undang Darurat Nomor 7 Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.

Tetapi, saat ini dengan diundangkannya perundang-undangan pidana lainnya seperti Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, justru makin mengukuhkan kewenangan lembaga Kejaksaan dalam melakukan penyidikan perkara pidana untuk kategori tindak pidana khusus.

Penyidikan terhadap perkara tindak pidana khusus yang dilakukan oleh lembaga Kejaksaan, juga didukung dengan adanya Keputusan Presiden RI Nomor 86 Tahun 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI dan Keputusan Jaksa Agung

RI Nomor Kep-115/J.A/10/1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI.

Di dalam susunan organisasi Kejaksaan, salah satunya adalah Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus. Pasal 17 Keppres Nomor 86 Tahun 1999 menyebutkan bahwa Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyelidikan, penyidikan, pemeriksaan tambahan, penuntutan, pelaksanaan penetapan hakim dan putusan pengadilan, pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan lepas bersyarat dan tindakan hukum lain mengenai tindak pidana ekonomi, tindak pidana korupsi, dan tindak pidana khusus lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung.

Ketentuan di atas dipertegas lagi berdasarkan Pasal 258 Keputusan Jaksa Agung (KEPJA) RI Nomor Kep-115/J.A/10/1999 yaitu di Kejaksaan Agung terdapat organisasi dan pejabat dari Jaksa Agung Tindak Pidana Khusus yang antara lain terdiri dari Direktorat Penyidikan dan Direktorat Penuntutan. Di Kejaksaan Tinggi terdapat Asisten Tindak Pidana Khusus¹²⁷ yang antara lain terdiri dari Seksi Penyidikan yang terdiri dari Sub Seksi Tindak Pidana Korupsi dan Sub Seksi Tindak Pidana Ekonomi dan Tindak Pidana Khusus Lainnya.¹²⁸ Di Kejaksaan Negeri antara lain terdapat Seksi Tindak

¹²⁷. Pasal 503 huruf f Kepja Nomor: Kep-115/J.A/10/1999.

¹²⁸. Pasal 564 Kepja Nomor: Kep-115/J.A/10/1999.

Pidana Khusus yang terdiri dari Sub Seksi Penyidikan dan Sub Seksi Penuntutan.¹²⁹

Dalam melaksanakan tugasnya, Seksi Penyidikan di Kejaksaan Tinggi antara lain menyelenggarakan fungsi penyidikan atas perkara tindak pidana khusus dengan melakukan pemanggilan, pemeriksaan, penahanan, penyitaan dan lain-lain tindakan yang diperlukan untuk mengungkapkan perkara.¹³⁰

Berdasarkan ketentuan yang disebutkan di atas mengenai struktur organisasi di Kejaksaan mulai dari tingkat pusat sampai tingkat di daerah, maka tidak dapat dipungkiri lagi bahwa lembaga Kejaksaan tetap melakukan penyidikan tindak pidana khusus meskipun KUHAP sebagai aturan umum dari hukum acara pidana tidak mengenal Jaksa/Kejaksaan sebagai penyidik perkara pidana. Tetapi praktek yang terjadi di dalam sistem peradilan pidana Indonesia menunjukkan bahwa sebagian besar perkara tindak pidana korupsi disidik oleh lembaga Kejaksaan.

Berdasarkan data dari Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah Semarang menunjukkan pelaksanaan penyidikan di lembaga Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah dan Kejaksaan Negeri Semarang periode 1 April 1998 sampai dengan 30 April 2001 yaitu:

¹²⁹. Pasal 644 Kepja Nomor: Kep-115/J.A/10/1999.

¹³⁰. Pasal 563 huruf b Kepja Nomor: Kep-115/J.A/10/1999.

Pelaksanaan	Kejati Jateng	Kejari Semarang
Penyidikan	12 perkara	7 perkara
Penuntutan	9 perkara	5 perkara
Putusan Pengadilan	7 perkara	4 perkara

Sumber: Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah di Semarang.

Data penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi yang dilaksanakan oleh Direktorat Penyidikan di Kejaksaan Agung periode 1 Januari 2000 sampai dengan 31 Desember 2000:

Pelaksanaan	Jumlah kasus
Penyelidikan	67 kasus
Penghentian Penyelidikan (SP3 Lid)	4 kasus
Ditingkatkan ke Penyidikan	37 kasus
Penghentian Penyidikan (SP3 Dik)	1 kasus

Sumber data: Direktorat Penyidikan JAM Pidsus Kejaksaan Agung RI

Dari data di atas, nampak adanya ketidakjelasan mengenai istilah SP3 Lid sebab KUHAP tidak mengatur tentang penghentian penyelidikan melainkan penghentian penyidikan yang diatur di dalam Pasal 7 ayat (1) huruf i KUHAP. Pelaksanaan kegiatan penyelidikan yang dilakukan oleh Kejaksaan juga tidak diatur oleh KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana, sebab KUHAP hanya mengatur Polisi yang mempunyai kewenangan dalam melakukan

penyelidikan¹³¹ dan juga bertentangan dengan Undang-undang tentang Kepolisian RI.¹³²

Data penyidikan tindak pidana korupsi yang dilaksanakan oleh Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta periode 1 Januari 2000 sampai dengan 31 Desember 2000 seperti terlihat pada tabel di bawah ini:

Pelaksanaan	Jumlah
Penyidikan	31 kasus
Ditingkatkan ke tahap penuntutan	5 kasus
Sumber kasus dari Polri	3 kasus

Sumber data: Direktorat Penyidikan JAM Pidsus Kejaksaan Agung RI.

Dari data di atas, terlihat bahwa Kejaksaan menerima kasus tindak pidana korupsi dari lembaga Kepolisian yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan penyidikan terhadap semua tindak pidana termasuk tindak pidana korupsi sesuai yang diatur di dalam Pasal 6 ayat (1) KUHP dan lebih ditegaskan pula di dalam Pasal 14 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara RI.

Dari berbagai data di atas, dapat dikemukakan bahwa sampai saat ini lembaga Kejaksaan tetap menjalankan perannya sebagai penyidik tindak pidana khusus seperti tindak pidana korupsi, meskipun

¹³¹. Lihat Pasal 4 KUHP.

¹³². Lihat Pasal 1 angka 6 UU Nomor 28 Tahun 1997.

KUHAP tidak mengatur secara tegas tentang kewenangan Kejaksaan untuk melakukan penyidikan perkara pidana.

2. Kewenangan Penyidikan oleh Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK)

Landasan hukum terbentuknya Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK) yaitu berdasarkan Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 bahwa dalam hal ditemukan tindak pidana yang sulit pembuktiannya maka dapat dibentuk tim gabungan di bawah koordinasi Jaksa Agung. Tindak lanjut dari Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yaitu pada tanggal 5 April 2000 mulai diberlakukan Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK).

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan di TGPTPK yang gedungnya berada di Kejaksaan Agung, selanjutnya akan dianalisis mengenai kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi yang diatur di dalam PP Nomor 19 Tahun 2000 dan juga konsekuensi praktek penyidikan dari peraturan ini.

Sesuai dengan bunyi Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, maka Pasal 4 PP Nomor 19 Tahun 2000 menyebutkan bahwa Tim Gabungan dibentuk dan bertanggung jawab langsung kepada Jaksa Agung sehingga tugas dan kewenangan Tim Gabungan dilaksanakan di bawah koordinasi Jaksa Agung.

Keunikan dari Tim Gabungan ini yaitu seperti yang diatur pada Pasal 5 PP Nomor 19 Tahun 2000 bahwa anggota Tim Gabungan ini terdiri dari lembaga Kepolisian, Kejaksaan, instansi terkait dan unsur masyarakat. Keanggotaan TGPTPK dibentuk berdasarkan Keputusan Jaksa Agung Nomor KEP-102/J.A/5/2000 dan dilantik oleh Presiden pada tanggal 23 Mei 2000 yang terdiri dari 3 orang Polisi aktif dari lembaga Kepolisian dan 4 orang Jaksa aktif dari lembaga Kejaksaan. Sedangkan dari instansi terkait dan unsur masyarakat dalam TGPTPK yaitu dari Bank Indonesia, Badan Pegawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Direktorat Jenderal Pajak, Badan Pertanahan Nasional, pengacara, pakar/akademisi dan Lembaga Swadaya masyarakat (LSM) *Indonesian Corruption Watch* (ICW) dan MTI (Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI)).¹³³

Pasal 6 PP tentang TGPTPK ini menyebutkan bahwa keanggotaan Tim bersifat tetap, tetapi dimungkinkan pada kasus tertentu Jaksa Agung dapat menunjuk anggota *ad hoc* dalam Tim Gabungan.

Diatur pula di dalam PP TGPTPK tersebut bahwa keanggotaan Tim bersifat tetap, tetapi bila dikaji hal ini tidak sesuai dengan amanat Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 bahwa seyogianya terlebih dahulu ditemukan kasus tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, barulah kemudian Jaksa Agung membentuk Tim

¹³³. Berdasarkan wawancara dengan Kabag Administrasi Perkara TGPTPK pada tanggal 21 November 2000.

Gabungan untuk menanganinya. Jadi Tim Gabungan tersebut tidak perlu dibentuk secara tetap atau bersifat permanen.

Dengan adanya sifat gabungan dalam TGPTPK maka tugas dan wewenang dari Tim Gabungan ini seperti yang diatur pada Pasal 11 PP Nomor 19 tahun 2000 yaitu mengkoordinasikan penyidikan dan penuntutan terhadap setiap orang yang diduga keras melakukan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, dengan ketentuan penyidikan yang dimaksudkan dibebankan kepada penyidik Polisi dan Jaksa yang kewenangannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (dalam hal ini Pasal 7 KUHP), dan penuntutan dilaksanakan oleh Jaksa sebagai Penuntut Umum.

Sehubungan dengan ketentuan di atas, anggota TGPTPK di luar Jaksa dan Polisi tidak dapat menyidik sebab hanya aparat penegak hukum yang mempunyai kualifikasi sebagai penyidik melaksanakan penyidikan di dalam TGPTPK.¹³⁴

Untuk melaksanakan tugas TGPTPK, Tim gabungan ini membentuk satuan tugas (satgas) penyidikan dan penuntutan seperti yang diatur di dalam Pasal 13 PP Nomor 19 Tahun 2000. Berdasarkan data yang didapatkan dari TGPTPK menerangkan bahwa satgas penyidikan terdiri dari Polisi dan Jaksa sebanyak 20 orang yaitu dari Kepolisian yang berpangkat dari Kapten (Ajun Komisaris) sampai dengan Letnan Kolonel

¹³⁴. Berdasarkan wawancara pada tanggal 21 Nopember 2000.

(Ajun Komisaris Besar) dan Jaksa yang ruang golongannya III(c) sampai dengan IV(a).

Keunikan lain yang dimiliki oleh TGPTPK adalah tahap penyidikan yang dilaksanakan dalam waktu paling lama 180 hari kerja terhitung sejak tanggal Surat Perintah Penyidikan ditetapkan seperti yang diatur di dalam Pasal 12 PP Nomor 19 Tahun 2000.

Sedangkan KUHAP (sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana) tidak mengatur secara eksplisit jangka waktu tahap penyidikan. Tetapi ditegaskan bahwa tatkala penyidik mulai melakukan penyidikan suatu tindak pidana maka penyidik memberitahukan hal itu kepada Penuntut Umum.¹³⁵

Biasanya pula penyidikan yang dilaksanakan oleh Polisi disesuaikan dengan masa penahanan tersangka yang diatur oleh KUHAP yang menyebutkan secara eksplisit masa penahanan pada tahap penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan.

Kewenangan penyidikan yang dimiliki oleh TGPTPK selain meliputi Pasal 7 KUHAP (sebagaimana disebutkan oleh Pasal 11 ayat 4 PP Nomor 19 Tahun 2000), maka berdasarkan Pasal 11 ayat (5) PP Nomor 19 Tahun 2000 TGPTPK juga mempunyai kewenangan untuk:

- meminta keterangan kepada bank tentang keuangan tersangka sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- meminta kepada bank untuk memblokir rekening simpanan milik tersangka;

¹³⁵. Lihat Pasal 109 ayat (1) KUHAP.

- membuka, memeriksa, menyita surat dan kiriman melalui pos, telekomunikasi, atau alat lainnya yang dicurigai mempunyai hubungan dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
- melakukan penyadapan;
- mengusulkan pencekalan; dan
- menyampaikan rekomendasi kepada pimpinan/atasan tersangka disertai bukti yang cukup untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya.

Berdasarkan kewenangan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi yang dimiliki oleh TGPTPK seperti yang disebutkan di atas, maka ada beberapa kasus korupsi yang sedang ditangani oleh TGPTPK yaitu kasus-kasus pada tahap penyelidikan dan penyidikan.¹³⁶

Dua kasus yang sedang ditangani oleh TGPTPK pada tahap penyelidikan yaitu:

- dugaan pemalsuan vonis Mahkamah Agung yaitu dikenal sebagai kasus Tebing Tinggi; dan
- penyalahgunaan wewenang oleh Wakil Ketua PN Jakarta Selatan yang merupakan kasus suap.

Ada 8 kasus korupsi yang sedang disidik oleh TGPTPK yaitu:

- kasus suap terhadap Hakim Agung;
- kasus suap terhadap Direktur TUN Mahkamah Agung;
- kasus suap terhadap Kasubdit Perdata Mahkamah Agung;
- kasus korupsi di PT. Garuda Indonesia yaitu menyangkut *leasing* pesawat;

¹³⁶. Jumlah kasus yang ditangani oleh TGPTPK diperoleh berdasarkan wawancara pada tanggal 21 November 2000.

- kasus suap di Mahkamah Agung yang menyangkut perkara kepailitan;
- kasus mantan Presiden Soeharto yaitu kasus BPPC;
- kasus pengurus BPPC yaitu:
 - (a) kasus Keppres tentang BPPC dari mantan Presiden Soeharto;
 - (b) kasus Tommy Soeharto sebagai pengurus BPPB dan kasus INKUD.

Sedang kasus yang sudah ditingkatkan pada tahap penyidikan oleh TGPTPK yaitu:

- kasus suap kepada pejabat yang berstatus Hakim, bukan Hakim Agung;
- kasus suap terhadap Hakim PN Tanjung Pinang dan Hakim Agung yaitu menyangkut kasus Trikora Beach Hotel Tanjung Pinang.

Bila disimak, kasus-kasus yang bernuansa tindak pidana korupsi yang ditangani oleh TGPTPK, nampaknya beberapa kasus melibatkan tersangka dari aparat penegak hukum yaitu Hakim, sehingga hal inilah yang mungkin menjadi dasar sebagai kategori tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya.

Hal tersebut dapat dipahami karena adanya kesulitan yang dihadapi oleh TGPTPK dalam menangani kasus korupsi yang melibatkan Hakim, yaitu misalnya para hakim yang menjadi tersangka kasus tindak pidana korupsi tersebut tidak mau datang/menolak apabila dipanggil atau dimintai keterangan dengan berpegang pada Fatwa Ketua Mahkamah Agung Nomor KMA/125/RHS/VIII/1991 tanggal 31 Agustus 1991 yang

menjawab surat Jaksa Agung RI perihal “permohonan fatwa” Nomor B-029/A-5/7/1991 tanggal 12 Juli 1991.¹³⁷

Fatwa Mahkamah Agung tersebut pada intinya menjelaskan, yaitu bahwa: “meskipun ketentuan perundang-undangan hanya menyebut “ditangkap” atau “ditahan” bagi Hakim yang harus atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman/Menteri Agama, namun demi pengertian posisi Hakim yang harus dihormati, Ketua Mahkamah Agung berpendapat bahwa untuk “memanggil” atau untuk “meminta keterangan”-pun harus ada perintah Jaksa Agung terlebih dahulu setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman/Menteri Agama, sepanjang hal itu dilakukan dalam hubungan adanya dugaan bahwa seorang Hakim telah melakukan tindak pidana atau menjadi saksi dalam perkara pidana (pemanggilan pro Yustisia)”.

Dasar/pertimbangan lain yang dipergunakan oleh para Hakim yang diduga melakukan tindak pidana untuk menolak dipanggil atau dimintai keterangan dalam suatu proses hukum pada tahap penyidikan yaitu dengan mengacu pada ketentuan yang mengatur hal yang sama terhadap anggota MPR/DPR yakni Undang-undang Nomor 13 Tahun 1970 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Anggota-anggota/Pimpinan MPRS dan DPR Gotong Royong bahwa:

¹³⁷. Keterangan diperoleh berdasarkan wawancara pada tanggal 21 Nopember 2000.

- yang dimaksud dengan tindakan kepolisian adalah: (a) pemanggilan sehubungan dengan tindak pidana; (b) meminta keterangan tentang tindak pidana; (c) penangkapan; (d) penahanan; (e) penggeledahan; (f) penyitaan (Pasal 1 UU Nomor 13 Tahun 1970);
- tindakan kepolisian terhadap anggota/pimpinan MPR dan DPR dilakukan atas persetujuan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan atas perintah Jaksa Agung (Pasal 3 UU Nomor 13 tahun 1970).

Sehubungan dengan tindakan kepolisian seperti yang disebutkan pada ketentuan diatas, maka para Hakim berpendapat bahwa tindakan penangkapan atau penahanan terhadap Hakim, juga harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit telah mengatur tentang ketentuan tersebut yaitu bahwa:

- Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain (Pasal 37 UU Nomor 14 tahun 1985);
- Ketua, Wakil Ketua dan Hakim pengadilan dapat ditangkap atau ditahan hanya atas perintah Jaksa Agung setelah mendapat persetujuan Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman/Menteri Agama, kecuali dalam hal: (a) tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; (b) disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang

diancam dengan pidana mati dan (c) disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.¹³⁸

Dengan adanya pemanggilan atau meminta keterangan dari Hakim yang menjadi tersangka tindak pidana, seyogianya para hakim tersebut tidak berlindung pada fatwa Ketua MA di atas yang sifatnya tidak mengikat dan pada pengertian tindakan kepolisian seperti yang dimaksud oleh Undang-undang Nomor 13 Tahun 1970, sebab sudah jelas bahwa hanya dalam hal penangkapan dan penahanan Hakim saja yang memerlukan persetujuan Mahkamah Agung atau Menteri Kehakiman.

Seyogianya TGPTPK tidak perlu mengalami hambatan dalam melakukan pemanggilan atau meminta keterangan dari Hakim/Hakim Agung yang diduga melakukan tindak pidana korupsi karena harus menunggu persetujuan dari Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman/Menteri Agama yang kemungkinannya lebih berpihak pada para Hakim tersebut.

Justru hal tersebut diatas yang memicu polemik di dalam keberadaan dan kinerja TGPTPK dengan mempersoalkan mengenai keabsahan PP Nomor 19 Tahun 2000.

Indra Sahnun Lubis dkk. sebagai penasihat hukum dari Hakim Agung yang menjadi tersangka dalam kasus suap dengan menamakan diri sebagai “Kelompok Masyarakat” pada tanggal 4

¹³⁸. Lihat Pasal 26 UU Nomor 2 Tahun 1986. dan Pasal 25 UU Nomor 7 Tahun 1989.

September 2000 telah mengajukan “permohonan keberatan” kepada Mahkamah Agung atas berlakunya PP Nomor 19 Tahun 2000 tanggal 5 April 2000 yang merupakan Peraturan Pelaksana dari Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Permohonan uji materiil/Judicial Review kepada Mahkamah Agung terhadap berlakunya PP Nomor 19 Tahun 2000 yang diajukan oleh pemohon tersebut didasarkan atas alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:¹³⁹

- PP Nomor 19 Tahun 2000 adalah bertentangan secara diametral dengan UU Nomor 31 Tahun 1999 sehingga Peraturan Pemerintah tersebut telah melanggar prinsip *lex superior derogat legi inferiori*.
- Mengacu pada Pasal 27 UU Nomor 31 tahun 1999 jo Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 18 PP Nomor 19 Tahun 2000 maka keberadaan dan wewenang yang dimiliki oleh TGPTPK yang dibentuk berdasarkan PP Nomor 19 Tahun 2000, materiil adalah bertentangan dengan UU Nomor 31 Tahun 1999.
- Disamping itu masih terdapat lagi pertentangan yang sangat nyata dan tidak dapat ditolerir antara Pasal 43 UU Nomor 31 Tahun 1999 dengan Pasal 18 PP Nomor 19 Tahun 2000. Pertentangan antara kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidak hanya dari segi materiil namun juga dari segi formil.

¹³⁹. Varia Peradilan Tahun XVI Nomor 188, Mei 2001, hal. 8-10.

- Pertentangan dari segi materiil terbukti bahwa menurut Pasal 43 UU Nomor 31 Tahun 1999 dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini mulai berlaku dibentuk “Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”. Pembentukan, susunan organisasi, tata kerja pertanggungjawaban, tugas dan wewenang serta keanggotaan PP Nomor 19 Tahun 2000 telah men-substitusi: “Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” selama Komisi tersebut belum dibentuk. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ex Pasal 43 UU Nomor 31 Tahun 1999 dengan suatu badan yang disebut “Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” selama Komisi tersebut belum dibentuk. “Komisi” yang berkualitas undang-undang, telah dilegalisir dengan cara menganulir derajat legalitas hirarkinya dalam bentuk “Peraturan Pemerintah”. Cara yang demikian itu jelas melanggar *legislative sovereignty* (kedaulatan legislatif).
- Pertentangan dari segi formil, terbukti bahwa menurut Pasal 43 UU Nomor 31 Tahun 1999 Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah bersifat permanen, hal ini berbeda dengan TGPTPK ex Pasal 27 UU Nomor 31 Tahun 1999. PP Nomor 19 Tahun 2000 ex Pasal 18 yang mengidentikkan dan mempersonifikasikan “Komisi” dengan “TGPTPK” adalah ilegal dan bertentangan dengan Pasal 27 jo Pasal 43 UU Nomor 31 Tahun 1999.

- Pertentangan dari segi materiil terbukti bahwa menurut Pasal 43 UU Nomor 31 Tahun 1999 dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini mulai berlaku dibentuk “Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”. Pembentukan, susunan organisasi, tata kerja pertanggungjawaban, tugas dan wewenang serta keanggotaan PP Nomor 19 Tahun 2000 telah men-substitusi: “Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” selama Komisi tersebut belum dibentuk. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ex Pasal 43 UU Nomor 31 Tahun 1999 dengan suatu badan yang disebut “Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” selama Komisi tersebut belum dibentuk. “Komisi” yang berkualitas undang-undang, telah dilegalisir dengan cara menganulir derajat legalitas hirarkinya dalam bentuk “Peraturan Pemerintah”. Cara yang demikian itu jelas melanggar *legislative sovereignty* (kedaulatan legislatif).
- Pertentangan dari segi formil, terbukti bahwa menurut Pasal 43 UU Nomor 31 Tahun 1999 Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah bersifat permanen, hal ini berbeda dengan TGPTPK ex Pasal 27 UU Nomor 31 Tahun 1999. PP Nomor 19 Tahun 2000 ex Pasal 18 yang mengidentikkan dan mempersonifikasikan “Komisi” dengan “TGPTPK” adalah ilegal dan bertentangan dengan Pasal 27 jo Pasal 43 UU Nomor 31 Tahun 1999.
- Ketentuan Pasal 43 ayat (4) UU Nomor 31 Tahun 1999 tidak melimpahkan kepada Presiden untuk menerbitkan Peraturan

Pemerintah dalam pembentukan “Komisi” atau “Tim Gabungan” Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- UU Nomor 31 Tahun 1999 telah mengatur dan menentukan sendiri bentuk formil dari Komisi atau Tim gabungan tersebut yaitu dalam bentuk peraturan undang-undang. Ditinjau secara konstitusional, badan yang berwenang untuk itu adalah DPR bersama-sama dengan Presiden (Pemerintah), sebab Pasal 43 ayat (4) UU Nomor 31 Tahun 1999 tidak melimpahkan *delegated legislation* dalam bentuk Peraturan Pemerintah kepada Presiden/Pemerintah.
- Hal ini mengandung arti secara formil, pihak Pemerintah telah mengambil secara sepihak kewenangan DPR sehingga tindakan Pemerintah menerbitkan PP Nomor 19 Tahun 2000 tersebut dapat dikualifikasi sebagai “tindakan inkonstitusional” serta merupakan tindakan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) atau “*beyond its power*” dari Pemerintah.
- Oleh karena PP Nomor 19 Tahun 2000 adalah bertentangan, baik dari aspek materiil maupun aspek formil dengan UU Nomor 31 Tahun 1999, maka Mahkamah Agung berwenang menguji materiil PP Nomor 19 Tahun 2000 tersebut dari segi prosedur penerbitannya, dengan menggunakan Pasal 43 ayat (4) UU Nomor 31 Tahun 2000.
- Dalam menguji materiil tersebut, maka Mahkamah Agung tidak hanya terbatas pada pengujian yang menyangkut kewenangan yang berkaitan dengan substansi antara PP Nomor 19 Tahun 2000, tetapi hendaknya

menguji pula secara formil apakah produk PP Nomor 19 Tahun 2000 yang diterbitkan oleh Pemerintah tersebut telah memenuhi persyaratan ex Pasal 43 ayat (4) UU Nomor 31 Tahun 1999.

Berdasarkan pada alasan yuridis yang intinya disebutkan di atas, Majelis Mahkamah Agung yang melakukan uji materiil terhadap PP Nomor 19 Tahun 2000 atas permohonan dari Pemohon “Kelompok Masyarakat” para Penasihat Hukum tersebut di atas, putusan Mahkamah Agung RI Nomor: 03.P/HUM/2000 tanggal 23 Maret 2001 memberi pertimbangan yang inti sarinya sebagai berikut:

- Menurut pendapat Majelis Mahkamah Agung, pihak Pemerintah dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah seharusnya tidak hanya memperhatikan aspek *doelmatigheid* saja, melainkan juga harus sesuai dengan aspek *rechts matigheid* (asas legalitas) dalam arti secara formal substansial setiap Peraturan Pemerintah harus tidak bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi dan juga tidak melampaui peraturan dasarnya. Hal ini untuk menjamin tegaknya *de Rechts staat* dalam negara RI sehingga Peraturan Pemerintah yang diterbitkan tersebut bukan merupakan “*the end justified the means*” (tujuan menghalalkan cara).
- Dasar hukum kehadiran dan keberadaan “Peraturan Pemerintah” adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 ex Pasal 4 ayat (1). Setiap aturan hukum yang lebih tinggi, karena aturan yang lebih rendah merupakan aturan yang

melaksanakan aturan yang lebih tinggi tersebut. Menurut doktrin, aturan hukum yang lebih rendah; (a) tidak mengubah materi yang ada dalam aturan hukum yang lebih tinggi; (b) tidak menambah - tidak mengurangi; (c) tidak menyisipi suatu aturan baru; (d) tidak memodifikasi materi dan pengertiannya yang terkandung dalam aturan induknya.

- Bilamana dikaji, maka pembentukan TGPTPK yang tercantum dalam Pasal 27 UU Nomor 31 Tahun 1999 ternyata bersifat tidak tetap, temporer, insidentil, fakultatif, kasuistis (hanya dalam kasus Tindak Pidana Korupsi yang sulit pembuktiannya) dan tidak terhadap semua perkara Tindak Pidana Korupsi. Sedangkan menurut PP Nomor 19 Tahun 2000, TGPTPK bersifat permanen dan keanggotaannya selain unsur Polisi dan Jaksa, juga memasukkan “unsur masyarakat” yang memperoleh kewenangan penyidikan. Penambahan dan pemekaran kewenangan Penyidik Tindak Pidana Korupsi dalam Pasal 11 ayat (5) PP Nomor 19 Tahun 2000 tersebut adalah bertentangan dengan *Ratio Legis* Pasal 27 UU Nomor 31 Tahun 1999. Hal tersebut seharusnya dituangkan dalam materi undang-undang, karena dalam UU Nomor 31 Tahun 1999 tidak terdapat *delegated legislation* yang memberikan wewenang untuk memperluas serta memekarkan materi undang-undang melalui peraturan pemerintah.
- Demikian pula menurut Pasal 12 ayat (4) PP Nomor 19 Tahun 2000, ketua TGPTPK diberikan wewenang guna menetapkan “Surat Perintah

Penghentian Penyidikan (SP-3)” setelah mendapat persetujuan dari Jaksa Agung. Materi dalam PP Nomor 19 Tahun 2000 ini juga merupakan perluasan/pemekaran kewenangan yang tidak dapat diatur dalam materi Peraturan Pemerintah, masalah tersebut harus diatur dalam Undang-undang.

- Ditinjau dari segi tata urutan (hirarki) perundang-undangan, maka UU Nomor 31 Tahun 1999 yang merupakan *primary rule*, materinya tidak dapat dikesampingkan baik dalam bentuk menambah, mengurangi maupun membuat aturan pelaksanaan yang materinya tidak sesuai dengan perintah Undang-undang oleh PP Nomor 19 Tahun 2000 yang bersifat *secondary rule*.
- Untuk mencegah agar supaya keberadaan UU Nomor 31 Tahun 1999 tidak akan kehilangan “*L’esprit de la loi*”, kemudian hanya menjadi “*etree en soi*” tapi justru akan lebih berdaya dan tidak teralienasi maka keberadaan PP Nomor 19 Tahun 2000 harus segera dicabut.
- Dari aspek sosiologis, keberadaan PP Nomor 19 Tahun 2000 kemungkinan dapat diterima karena *doelmatigheid*-nya sesuai dengan aspirasi masyarakat. Namun dari aspek yuridis dan aspek filosofis adanya PP Nomor 19 Tahun 2000 tersebut karena kekurangannya *rechtsmatigheid* akan dapat melemahkan maksud baik upaya memberantas Tindak Pidana Korupsi.
- Atas dasar pertimbangan yuridis di atas, Majelis Mahkamah Agung berpendirian bahwa “Permohonan Keberatan” yang diajukan Pemohon

untuk uji materiil terhadap PP Nomor 19 Tahun 2000 adalah cukup beralasan.

- Mengingat PERMA Nomor 1 Tahun 1999 jis Pasal 26 UU Nomor 14 Tahun 1970 dan Pasal 31 UU Nomor 14 Tahun 1985 jo TAP MPR RI Nomor III /MPR/1978 jo UU Nomor 31 Tahun 1970, maka Majelis Mahkamah Agung memberi putusan yang amarnya sebagai berikut:
- Mengabulkan "Permohonan Keberatan" Pemohon.
- Menyatakan PP Nomor 19 Tahun 2000 tanggal 5 April 2000 tidak sah dan tidak berlaku umum.
- Memerintahkan kepada Pemerintah/Presiden untuk segera mencabut PP Nomor 19 Tahun 2000, dengan ketentuan apabila dalam tempo 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan dikirimkan (disampaikan) ternyata tidak dilaksanakan pencabutan, demi hukum Peraturan Pemerintah yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Polemik di atas perlu dicermati sebab nampaknya polemik tentang TGPTPK bukan semata-mata masalah hukum. Menurut pernyataan dari keempat Lembaga Swadaya Masyarakat yaitu *Indonesia Corruption Watch* (ICW), *Judicial Watch Indonesia* (JWI), Lembaga Advokasi dan Independensi Peradilan (LeIP) dan Pusat Studi dan Kebijakan (PSHK), putusan Majelis Hakim Agung yang terdiri dari Paulus Effendi Lotulung, Iskandar Kamil dan Arbijoto yang membatalkan PP Nomor 19 Tahun 2000 tersebut harus dinyatakan batal demi hukum. Alasannya karena terjadi

konflik kepentingan pada majelis hakim karena Paulus Effendi Lotulung juga bertindak sebagai penasihat hukum yang ditunjuk Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI) untuk mendampingi Marnis Kahar dan Suprptini Sutarto. Sebagai penasihat hukum, Lotulung mempunyai kepentingan terhadap perkara-perkara tersebut untuk meringankan kliennya. dalam kapasitasnya sebagai hakim majelis, ia tentunya punya kepentingan menghilangkan kewenangan lembaga yang sedang memeriksa kliennya.¹⁴⁰

Bila dikaji, semestinya TGPTPK tidak dibentuk secara tetap, sebab amanat Pasal 27 UU Nomor 31 Tahun 1999 menyebutkan bahwa dalam hal ditemukan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, maka dapat dibentuk tim gabungan di bawah koordinasi Jaksa Agung.

Jadi seharusnya, ditentukan terlebih dahulu suatu kasus tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, barulah dibentuk tim gabungan di bawah koordinasi Jaksa Agung untuk menanganinya. Bisa saja, Jaksa Agunglah yang menentukan kualifikasi sulit tidaknya pembuktian dari suatu kasus tindak pidana korupsi, kemudian mengeluarkan semacam Keputusan Jaksa Agung (KEPJA) untuk pembentukan tim gabungannya.

Keberadaan TGPTPK memang menjadi kontroversial di kalangan praktisi hukum, misalnya dalam hal TGPTPK menangani kasus tindak pidana korupsi yang waktu peristiwanya adalah sebelum berlakunya UU Nomor 31 Tahun 1999, maka TGPTPK menyerahkan administrasi

¹⁴⁰. Harian Umum Kompas: "Pernyataan Bersama Empat Lembaga: Putusan "Judicial Rewiew" MA Harus Batal Demi Hukum", tanggal 4 April 2001, hal. 7.

penyidikannya kepada Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus Kejaksaan Agung RI sehingga penyidikan yang dilakukan TGPTPK tetap dapat dilimpahkan ke pengadilan.¹⁴¹

Apapun dampak yang timbul dari polemik tentang keberadaan TGPTPK, seyogianya penanganan kasus tindak pidana korupsi yang berkategori sulit pembuktiannya tidak berhenti begitu saja, dan hendaknya amanat dari Pasal 27 UU Nomor 31 Tahun 1999 tetap dilaksanakan melalui suatu pembentukan Tim Gabungan di bawah Koordinasi Jaksa Agung.

Perlu pula menyimak pandangan aparat penegak hukum di Kejaksaan tentang TGPTPK, Soeparman¹⁴² mengemukakan bahwa:

“Dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tidak ditetapkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi akan menggantikan TGPTPK. Dua badan tersebut acuannya lain. Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan supervisi termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi. TGPTPK untuk mengatasi tindak pidana yang sulit pembuktiannya”.

Pendapat dari salah seorang pucuk pimpinan Kejaksaan ini, menunjukkan bahwa TGPTPK merupakan lembaga yang tetap urgen keberadaannya dalam melaksanakan pemberantasan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya.

¹⁴¹. Keterangan didapatkan berdasarkan wawancara dengan Wirsal Yanuar pada tanggal 12 Juni 2001.

¹⁴². Soeparman, Tim gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Analisis Mengenai Beberapa Masalah Dalam Pelaksanaan Tugasnya, Majalah Hukum Fakultas Hukum UGM “Mimbar Hukum” Nomor 35/VI/2000.

Bila disimak, amanat Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sesuai dengan Penjelasan Pasal 27 huruf d angka 2 UU Nomor 5 Tahun 1991 yaitu: "... pemeriksaan tambahan dilakukan dengan memperhatikan antara lain hanya terhadap perkara yang sulit pembuktiannya ...".

Keberadaan Tim Gabungan terhadap tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya masih tetap diperlukan, sesuai dengan amanat dari Pasal 27 UU Nomor 31 Tahun 1999, meskipun TGPTPK sudah dibubarkan berdasarkan Keputusan Jaksa Agung RI tanggal 8 Agustus 2001, sedang kasus-kasus yang telah dan sedang diteliti TGPTPK diserahkan ke bidang Pidana Khusus Kejaksaan untuk ditindaklanjuti.¹⁴³

2. Rencana Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Pembentukan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi diamanatkan oleh Pasal 43 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999. Pembuat undang-undang sedang bekerja keras dalam pembuatan undang-undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini. Komisi seperti ini yang belum pernah ada di negeri kita akan menimbulkan dampak dalam pelaksanaan pemberantasan tindak pidana korupsi.

¹⁴³. Harian Umum Kompas, Artikel Nasional "Kejaksaan Agung Resmi Bubarkan TGPTPK", tgl. 21 Agustus 2001, hal. 7.

Tetapi negara-negara tetangga kita seperti Malaysia, Singapura dan Hongkong sudah memiliki Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Sebagai kajian komparatif, ada baiknya bila diuraikan pula mengenai komisi itu di beberapa negara tetangga.

a. Badan Pencegahan Rasuah (BPR) Malaysia

Badan Anti Korupsi Malaysia (Badan Pencegah Rasuah) telah memiliki sejarah institusional yang cukup panjang. Didirikan tahun 1967 diletakkan di bawah kantor Perdana Menteri Malaysia. Dengan diundangkannya Akta Pencegahan Rasuah 1997, maka kedudukan dan fungsi BPR makin menjadi kuat.¹⁴⁴

Secara organisasional, di tingkat pusat, BPR terdiri dari 8 bagian yaitu:

- Ketua Bidang Pengarahan Pencegahan terdiri dari tiga bagian yaitu: (1) Bagian Komunikasi dan Pendidikan; (2) Bagian Pengawasan; (3) Bagian Pelatihan.
- Ketua Bidang Pengarahan Operasional terdiri dari 2 bagian: (1) Bagian Penyidikan; (2) Bagian Intelijen.
- Ada 3 bagian yang langsung berada di bawah komando Ketua BPR yaitu: (1) Bagian Penuntutan; (2) Bagian Perencanaan Kebijakan dan Koordinasi; (3) Bagian Pelayanan Administrasi.

¹⁴⁴. Andi Hamzah, dkk., *Laporan Studi Banding Tim Malaysia dan Singapura (untuk Proyek Pembentukan Komisi Anti Korupsi Indonesia)*, Ditjen Administrasi Hukum Umum Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, 2000, hal. 1-2.

- BPR mempunyai cabang yang tersebar di 14 negara bagian yang masing-masing diketuai oleh Pimpinan Negara Bagian.

Bagian Pencegahan BPR, bekerja atas dasar Akta Pencegahan Rasuah 1977 (*Prevention of Corruption Act, 1977*) yang termuat dalam *section 8* ayat c, d, e yang bertugas antara lain¹⁴⁵:

1. Meneliti, mengkaji sistem dan tata kerja lembaga-lembaga pemerintah dan swasta untuk menemukan kesalahan menurut akta ini dan menghasilkan kajian, sistem dan tata kerja yang dianggap dapat menimbulkan perbuatan korupsi.
2. Mengarahkan, menasihati, membantu perseorangan atau badan, atas permintaan orang itu tentang cara-cara bagaimana korupsi dapat dihapuskan.
3. Memberikan nasihat kepada lembaga-lembaga pemerintah dan swasta tentang perubahan kebiasaan, sistem dan tata cara yang sesuai dengan kewajiban yang dimiliki oleh lembaga dan tata cara yang dapat dianggap memunculkan peluang untuk terjadinya perbuatan korupsi.

Divisi Investigasi (istilah siasatan, bahasa Malaysia) terbagi dalam beberapa sub divisi (cawangan) yakni:

1. Pejabat Pentadbiran Investigasi yang berfungsi sebagai sistem pendukung terhadap kantor-kantor BPR di berbagai daerah dengan cara mengeluarkan peraturan dan pengaeahan;
2. Cawangan Investigasi Ekonomi: menginvestigasi kasus-kasus ekonomi dan pendapatan negara;
3. Cawangan Investigasi Khusus: bertugas menginvestigasi kasus-kasus yang rumit, bersindiket dengan keterlibatan pihak-pihak yang luas dan memakan waktu panjang;

¹⁴⁵. Ibid., hal. 4.

4. Cawangan Investigasi AM: menginvestigasi kasus-kasus korupsi yang melibatkan hubungan antara wilayah daerah;
5. Cawangan Tindakan khusus: semacam pasukan khusus yang bertugas untuk melakukan operasi-operasi yang mendadak serta menjalankan koordinasi operasi dengan instansi lain.
6. Cawangan Pendaftaran Rahasia (Dokumentasi): mengumpulkan dan menyimpan semua dokumen dan rekaman data hasil investigasi dan pendakwaan.

Seiring dengan kedudukan politik dan hukumnya yang kuat, maka BPR melalui badan investigasinya juga memiliki kewenangan yang luas dan menyeluruh dalam rangka investigasi kasus-kasus korupsi di Malaysia sebagaimana disebutkan dalam Akta 1997 yang memberikan kuasa untuk:

1. Kuasa untuk menyiasat aduan dan maklumat;
2. Kuasa untuk memeriksa orang;
3. Kuasa untuk memeriksa, menggeledah dan menyita termasuk dokumen-dokumen publik seperti rekening bank, paspor dsb;

Alur kerja investigasi BPR bergantung pada informasi dan aduan masyarakat. Salah satu cara utama investigasi adalah verifikasi dan kesaksian, untuk sampai pada kelengkapan-kelengkapan berkas yang siap untuk ditindaklanjuti ke muka pengadilan oleh Jaksa.

Tidak jarang terdapat kasus dimana Jaksa tidak puas dengan berkas investigasi yang dilakukan oleh BPR, sehingga untuk itu

biasanya Jaksa meminta BPR untuk memperbaiki kertas investigasi terlebih dahulu dari pada gagal di pengadilan. Dalam banyak kasus, BPR juga meminta kerjasama dengan banyak pihak terutama polisi dalam kerangka operasi bersama pencegahan korupsi ini.¹⁴⁶

Komisi khusus pemberantasan tindak pidana korupsi di Malaysia merupakan lembaga yang struktur organisasi/lembaganya terlihat lengkap dalam berperan penting untuk mendukung pemberantasan tindak pidana korupsi di negara tersebut

b. *Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) Singapura*

Sadar akan bahaya korupsi, pemerintah Singapura cepat mendorong pemberantasan korupsi dengan membentuk badan khusus pada tahun 1952. Gerakan Anti Korupsi di Singapura dilaksanakan oleh lembaga yang terpisah dari kepolisian yakni CPIB. Pemisahan tersebut antara lain didorong kegagalan Bagian Anti Korupsi Kepolisian Singapura dan era kemandirian CPIB pun terus berlangsung sampai kini.¹⁴⁷

Pemberantasan korupsi itu diperkuat lagi dengan pembentukan Undang-undang Anti Korupsi yang dinamai *Prevention of Corruption Act* (Undang-undang Pencegahan Korupsi) pada tahun 1960. Undang-

¹⁴⁶. Ibid., hal. 9-10.

¹⁴⁷. Ibid, hal. 15.

undang ini pada tahun 1989 diperbaharui dengan *The Corruption (Confiscation of benefit) Act*.

Secara kelembagaan, CPIB yang dipimpin seorang Direktur berada di bawah Perdana Menteri, tetapi ini tidak mengurangi kemandiriannya. CPIB adalah organisasi investigasi/penyidikan. Dari sisi pengorganisasian, Direktur CPIB dibantu dua orang Deputi yang masing-masing mengepalai Divisi yakni (1) *Divisi Operations* yang terdiri dari empat unit penyelidikan dan satu unit khusus, dan (2) *Divisi Administration and Specialist Support* yang terdiri dari dua departemen yaitu (a) *Administration, Planning and Projects Department* dan (b) *Intelligence Department*. (bandingkan dengan Badan Pencegah Rasuah Malaysia yang amat lengkap strukturnya).¹⁴⁸

Departemen Intelijen jelas bertugas mengumpulkan data serta fakta untuk mendukung penyelidikan, dan hasil penyidikan CPIB akan disampaikan kepada kejaksaaan Singapura untuk disidangkan. Operasi pemberantasan korupsi adalah kewenangan Divisi Operasi. Investigasi dilakukan terutama untuk mengetahui apakah pejabat atau pegawai pemerintah yang diadukan itu menerima tip/hadiah tidak sah, menerima suap atau melakukan pemerasan. Bahkan, kini CPIB pun mulai merambah ke sektor swasta sebab korupsi bisa terjadi bukan

¹⁴⁸. Ibid., hal. 17.

karena keinginan aparat semata tetapi juga ada dorongan dari kalangan swasta.¹⁴⁹

Model CPIB ini mungkin hanya bisa diterapkan pada negara yang tingkat kesadaran masyarakatnya sudah amat tinggi sehingga Komisi Anti Korupsi di negara itu dapat lebih mengkonsentrasikan diri pada aktivitas anti korupsi semata.

c. Badan Independen Anti Korupsi Hongkong

Badan Independen Anti Korupsi (ICAC/*Independence Commission Against Corruption*) di Hongkong berdiri pada tanggal 15 Februari 1974 berdasarkan sebuah undang-undang khusus yang dikeluarkan Gubernur Hongkong Sir Murray Mac Lehos. Sebelum itu, masalah korupsi ditangani oleh unit Anti Korupsi di Kepolisian Hongkong.

Dalam praktek, unit tersebut dinilai tidak efektif karena gejala korupsi telah menjalar ke segenap sektor kehidupan masyarakat Hongkong termasuk lembaga Kepolisian. Namun ICAC tidak dapat bekerja sendirian, ICAC tetap membutuhkan dukungan Departemen Kehakiman (yang mengajukan tuntutan), badan peradilan yang bersih dan independen serta Dewan Legislatif yang mengawasi.¹⁵⁰

¹⁴⁹. Ibid., hal. 17, 19.

¹⁵⁰. Adnan Pandu Praja dkk. *Laporan Studi Banding: Memerangi Korupsi Pengalaman Hongkong* (untuk Proyek Pembentukan Komisi Anti Korupsi Indonesia), Ditjen Administrasi Hukum Umum Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, 2000, hal. 2.

ICAC dipimpin oleh seorang Komisioner yang ditunjuk dan bertanggungjawab kepada *Chief Executive* dari *Hongkong Special Administrative Region*. Komisioner itu membawahi 3 (tiga) Departemen, dan setiap Departemen ICAC diawasi oleh Komisi Pengawas tersendiri, sedangkan kegiatan ICAC secara keseluruhan diawasi oleh *Advisory Committee on Corruption* yang bertanggungjawab langsung kepada Kepala Administrasi Pemerintahan Hongkong. Setiap anggota komisi terdiri dari tokoh-tokoh masyarakat yang terpercaya dan kompeten dibidangnya.

Ketiga Departemen tersebut yaitu: (1) Departemen Operasional dipimpin oleh Kepala Operasi yang sekaligus menjabat sebagai Deputi Komisioner yang menangani 2 (dua) sektor penting yakni pemerintah dan swasta. Masing-masing sektor didukung 2 (dua) unit investigasi yang mengkoordinir 16 kelompok investigasi; (2) Departemen Pencegahan dipimpin oleh seorang Direktur dan kegiatan rutin departemen dibantu oleh Grup Pelayanan Konsultasi dan Grup Manajemen; (3) Departemen Hubungan Masyarakat dipimpin oleh seorang Direktur dan didukung oleh 2 (dua) divisi yang menangani strategi hubungan media massa dan pengelolaan 6 (enam) kantor daerah.¹⁵¹

¹⁵¹. Ibid., hal. 8.

ICCA menerima pengaduan dan laporan melalui *Report Centre*/Pusat laporan yang buka 24 jam, serta melalui kantor-kantor lokal yang tersebar di beberapa melalui telepon atau secara tertulis. Laporan-laporan yang diterima oleh Pusat Laporan diklarifikasikan, kemudian didistribusikan kepada bagian-bagian yang berkaitan untuk dimonitoring dan diinvestigasi secara tertutup. Jika bukan tindak pidana korupsi, maka kasus itu akan diserahkan kepada instansi yang berkaitan seperti pidana umum kepada polisi dsb.

Dalam proses investigasi, Departemen Operasi menerima *legal advice* dari Departemen Kehakiman. Apabila bukti-bukti yang dipandang cukup, sekretariat Departemen Kehakiman yang berwenang menentukan penuntutan terhadap kasus tersebut. Yang bersalah akan diberikan surat pemberitahuan.¹⁵²

Dari ketiga model komisi di atas, nampaknya negara kita tidak bisa mengikuti secara total model tersebut tetapi harus disesuaikan dengan kondisi negara kita, baik dari aspek hukum, politik, ekonomi, sosial budaya di dalam masyarakat kita.

Berdasarkan uraian mengenai 3 model komisi pemberantasan korupsi di negara-negara tetangga kita, maka untuk melengkapinya Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Komisi Pemberantasan

¹⁵². Ibid., hal. 17.

Korupsi yang dibuat oleh pemerintah akan menjadi acuan mengenai pembentukan komisi pemberantasan korupsi di Indonesia.

Kajian selanjutnya yaitu mengenai RUU tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Berdasarkan surat dari Presiden RI Nomor: R.13/PU/VI/2001 tanggal 5 Juni 2001 perihal RUU tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) kepada Pimpinan DPR RI, akan dikaji mengenai kewenangan penyidikan terhadap perkara tindak pidana korupsi yang dimiliki oleh komisi ini.

Pasal 6 RUU KPTPK menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas yaitu:

- a. melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- b. melakukan supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; dan
- d. melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi.

Nampaknya pasal di atas merupakan amanat dari Pasal 43 ayat (2) UU Nomor 31 Tahun 1999. Dari perspektif sistem peradilan pidana, komisi ini melaksanakan dua sub sistem yaitu sub sistem penyidikan dan sub sistem penuntutan yang nampaknya mirip dengan apa yang dilaksanakan oleh lembaga Kejaksaan dalam menangani tindak pidana khusus selama ini, karena mempunyai Direktorat Penyidikan dan Direktorat Penuntutan.

Pasal 7 RUU KPTPK menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, Komisi Pemberantasan

Korupsi berwenang:

- a. melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
- b. memerintahkan kepada instansi yang terkait melarang seseorang bepergian ke luar negeri untuk kepentingan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;
- c. meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa atau orang lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa, dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. memerintahkan kepada bank untuk memblokir rekening simpanan milik tersangka atau terdakwa yang diduga hasil dari korupsi atau pihak lain yang terkait.
- e. memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka tindak pidana korupsi disertai bukti permulaan yang cukup untuk memberhentikan sementara tersangka dari jabatannya.
- f. meminta data kekayaan penyelenggara negara kepada Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara atau pihak lain yang terkait;
- g. meminta data perpajakan tersangka atau terdakwa atau orang lain yang diduga terkait, kepada instansi pajak atau pihak lainnya;
- h. memberikan perlindungan terhadap pelapor dalam perkara tindak pidana korupsi;
- i. meminta bantuan kepada Interpol Indonesia atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang-barang bukti di luar negeri.
- j. dengan bukti permulaan yang cukup mengandung unsur tindak pidana korupsi, menghentikan untuk sementara suatu transaksi keuangan, perdagangan dan perjanjian lainnya atau perizinan, lisensi serta konsesi;
- k. menetapkan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya;
- l. meminta bantuan kepada instansi kepolisian atau instansi terkait yang lain dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang ditanganinya;
- m. melaksanakan tindakan-tindakan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari uraian di atas, nampaknya poin-poin yang disebutkan lebih merupakan kewenangan penyidikan, tetapi ada beberapa poin yang perlu dikaji. Poin b merupakan kewenangan untuk melakukan pencekalan yang selama ini hanya dimiliki oleh Menteri Kehakiman, Menteri Keuangan, Jaksa Agung dan Panglima TNI sesuai dengan yang diatur didalam Undang-undang tentang Keimigrasian.¹⁵³

Poin f di atas, mengatur tentang adanya koordinasi antara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN) yang dalam penanganan kasus kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) melaksanakan tugas penyelidikan yang hasil penyelidikannya diserahkan kepada lembaga penegak hukum untuk ditindak-lanjuti.

Poin k menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang untuk menetapkan tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, ketentuan ini ada relevansinya dengan Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999.

Bila dikaji mengenai Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, nampaknya pasal ini memang tidak secara tegas mengatur mengenai lembaga yang menentukan kriteria tentang tindak pidana korupsi yang sulit pembuktiannya, sehingga ada korelasi antara ketentuan yang diatur di dalam Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 dengan ketentuan

¹⁵³. Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 9 Tahun 1992.

yang diatur di dalam Pasal 7 ayat (2) RUU KPTPK, yaitu bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi dapat merekomendasikan kepada Jaksa Agung untuk membentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dengan adanya Pasal 7 ayat (2) RUU KPTPK di atas, maka lebih jelaslah bahwa TGPTPK yang telah dibentuk dengan PP Nomor 19 Tahun 2000 yang bersifat tetap itu adalah tidak sesuai dengan jiwa dari Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999.

Yang unik dari RUU KPTPK ini, antara lain ditunjukkan oleh Pasal 8 yang menyebutkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang membuka kembali penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan atas perkara tindak pidana korupsi yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, jika kemudian ditemukan bukti yang menimbulkan dugaan kuat adanya tindak pidana dalam proses peradilan tindak pidana korupsi tersebut, tetapi dilaksanakan setelah memperoleh persetujuan Mahkamah Agung.

Yang menjadi pertanyaan, apakah ketentuan di atas tidak menyimpang dari asas hukum pidana yaitu asas *ne bis in idem* yang bisa menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi. Tentunya pembuat undang-undang perlu mengkaji dengan mendalam ketentuan ini sehingga tidak menimbulkan kesimpangsiuran dalam penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi.

Lebih lanjut ditentukan pula bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi demi kepentingan hukum dan keadilan berwenang mengajukan

upaya hukum peninjauan kembali perkara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Yang menjadi persoalan adalah ketentuan ini tidak sejalan dengan Pasal 263 KUHAP yang mengatur bahwa terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kecuali putusan bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum, terpidana atau ahli warisnya dapat mengajukan permintaan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.

Jadi apabila mengacu pada KUHAP, yang berhak mengajukan upaya hukum luar biasa "peninjauan kembali" hanyalah terpidana atau ahli warisnya. Bila nantinya Komisi Pemberantasan Korupsi diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk mengajukan upaya hukum peninjauan kembali, maka hal itu bertentangan dengan KUHAP.

Tentunya kita masih ingat polemik/perdebatan di antara kalangan praktisi hukum yang pernah terjadi, dengan adanya pengajuan upaya hukum luar biasa "peninjauan kembali" oleh Jaksa di Kejaksaan Negeri Medan terhadap kasus Mochtar Pakpahan. Perlu pula diperhatikan apakah lazim terjadi di negara-negara lain mengenai pengajuan upaya hukum peninjauan kembali yang diajukan selain oleh terpidana atau ahli warisnya.

Hal menarik lainnya yang diatur di dalam Pasal 9 RUU KPTPK yaitu bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang juga mengambil alih penyelidikan, penyidikan, atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan, dan

juga wajib menyerahkan tersangka dan seluruh berkas perkara beserta alat bukti dan dokumen yang diperlukan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja.

Penjelasan dari Pasal 9 RUU KPTPK adalah bahwa yang dimaksud dengan “diambil alih” adalah wewenang mengambil alih penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, selain tersangka, termasuk diserahkannya seluruh dokumen hasil penyelidikan, penyidikan dari instansi Kepolisian, Kejaksaan atau instansi yang berwenang lain kepada Komisi Pemberantasan Korupsi. Kegiatan pengambilalihan dapat diawali dengan melakukan koreksi dan memberikan bantuan teknis. Dan penyerahan tersangka di atas bukan diartikan penyerahan fisik, melainkan penyerahan wewenang sehingga tersangka tetap dapat ditempatkan dalam tahanan Kepolisian atau tahanan Kejaksaan atau Komisi Pemberantasan Korupsi meminta kepada pimpinan Rumah Tahanan Negara (Rutan) untuk memindahkan dan menempatkan tersangka di Rutan tersebut.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa pembuat undang-undang masih memberikan kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan kepada Kepolisian dan Kejaksaan, dan juga kewenangan untuk melakukan penuntutan kepada Kejaksaan dalam menangani kasus tindak pidana korupsi.

Dengan demikian, nantinya makin bertambahlah lembaga yang mempunyai kewenangan yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan dalam menangani

kasus tindak pidana korupsi yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Praktek yang selama ini terjadi adalah penanganan kasus tindak pidana korupsi lebih didominasi oleh lembaga Kejaksaan, dan dapat dikatakan sangat jarang kasus tindak pidana korupsi yang ditangani oleh lembaga Kepolisian.

Dikemukakan pula di dalam RUU KPTPK bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang juga mengambil alih penyelidikan, penyidikan, atau penuntutan setiap perkara korupsi yang terjadi sebelum terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi.¹⁵⁴

Perlu diperhatikan oleh pembuat undang-undang bahwa pengambilalihan kasus tindak korupsi tersebut agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan juga untuk melindungi hak tersangka/terdakwa di dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi. Apabila seseorang tersangka/terdakwa sudah diproses hukum oleh salah satu lembaga yang berkompeten, maka seyogianya lembaga tersebutlah yang menyelesaikan perkara tersebut sampai diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Sebab berdasarkan observasi yang penulis laksanakan di Kejaksaan Agung RI, terkadang seorang tersangka kasus korupsi telah dipanggil oleh jajaran JAM Intelijen untuk sebuah kegiatan penyelidikan, kemudian

¹⁵⁴. Pasal 11 RUU KPTPK dan ditegaskan lagi di dalam Pasal 35 RUU KPTPK.

tersangka tersebut dipanggil lagi oleh jajaran aparat penegak hukum JAM Pidsus dan kemudian dipanggil lagi oleh aparat penegak hukum TGPTPK (sebelum Tim ini dihapuskan).

Di dalam RUU KPTPK ini, juga menyebutkan bahwa segala kewenangan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan yang diatur dalam KUHAP berlaku juga bagi penyidik, penyidik dan penuntut umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi, tetapi ketentuan Pasal 7 ayat (2) KUHAP (mengenai Penyidik PPNS) tidak berlaku bagi penyidik tindak pidana korupsi. Dengan demikian, KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana masih akan diterapkan ketentuannya di dalam penanganan kasus tindak pidana korupsi.

Hal di atas agak menyimpang dengan Pasal 36 RUU KPTPK yang menyebutkan bahwa penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku dan berdasarkan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kecuali ditentukan lain dalam (Rancangan) Undang-undang ini, jadi RUU KPTPK juga memberlakukan ketentuan hukum acara pidana lainnya selain memberlakukan KUHAP seperti yang disebutkan di atas.

Hal lain yang menimbulkan pertanyaan di dalam RUU KPTPK adalah bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi tidak berwenang

mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi.¹⁵⁵

Dengan demikian, siapakah yang berwenang untuk mengeluarkan surat penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi, sedangkan KUHAP mengatur tentang adanya penghentian penyidikan oleh Penyidik (Pasal 7 ayat (1) huruf i KUHAP) dan penghentian penuntutan oleh Penuntut Umum (Pasal 140 ayat (2) KUHAP), padahal menurut RUU KPTPK nantinya Komisi Pemberantasan Korupsi bisa mengambil alih kewenangan penyidikan dan penuntutan dari Kepolisian dan Kejaksaan.

Semakin dipertegas di dalam Pasal 37 RUU KPTPK ini bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi dapat melaksanakan kerja sama dalam penyelidikan, penyidikan dan penuntutan tindak pidana korupsi dengan lembaga penegak hukum lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan perjanjian internasional yang telah diakui oleh Pemerintah RI.

Penjelasan dari pasal ini menerangkan bahwa yang dimaksud dengan “lembaga penegak hukum negara lain” termasuk Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan badan-badan khusus lain dari negara asing yang menangani perkara tindak pidana korupsi.

¹⁵⁵. Pasal 37 RUU KPTPK.

RUU KPTPK juga menyebutkan bahwa penyelidik¹⁵⁶/penyidik¹⁵⁷ adalah pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi atau orang lain yang ahli di bidang penyelidikan/penyidikan yang diangkat dan diberhentikan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.

Pegawai Komisi Pemberantasan Korupsi yang melakukan penyelidikan dan penyidikan tidak mengacu pada Pasal 1 angka 3 dan 4, Pasal 4 dan Pasal 6 KUHP. Tetapi bisa saja yang dimaksud dengan orang lain disini adalah penyidik Polisi atau Jaksa yang selama ini melakukan tugas penyelidikan dan penyidikan perkara pidana.

Dengan akan diberlakukannya RUU KPTPK, tidak tertutup bagi Kepolisian dan Kejaksaan untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi, sebab Pasal 41 ayat (4) RUU KPTPK mengatur bahwa dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi berpendapat bahwa perkara tersebut diteruskan, maka Komisi Pemberantasan Korupsi melaksanakan penyidikan sendiri atau dapat melimpahkan perkara tersebut kepada penyidik Kepolisian atau Kejaksaan Agung.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa pemerintah sebagai salah satu pembuat undang-undang masih memberi kewenangan penyidikan tindak pidana korupsi kepada Polisi (yang kedudukannya sebagai penyidik utama menurut KUHP dan undang-undang pidana lainnya), dan juga kepada Kejaksaan.

¹⁵⁶. Pasal 40 ayat (1) RUU KPTPK.

¹⁵⁷. Pasal 42 ayat (1) RUU KPTPK..

Ditegaskan pula di dalam Pasal 41 ayat (5) RUU KPTPK bahwa dalam hal penyidikan dilimpahkan kepada Kepolisian RI atau Kejaksaan Agung, maka Kepolisian atau Kejaksaan Agung wajib senantiasa melaksanakan koordinasi dan untuk seterusnya melaporkan perkembangannya kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Ketentuan di atas menunjukkan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga utama yang dibentuk secara khusus dalam melaksanakan pemberantasan tindak pidana korupsi. Dengan demikian nampaknya lembaga Kepolisian dan Kejaksaan yang notabene merupakan sub sistem dari sistem peradilan pidana hanya menjadi lembaga pendukung di dalam pelaksanaan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Pasal 47 RUU KPTPK juga mengatur bahwa dalam hal suatu tindak pidana korupsi terjadi dan Komisi Pemberantasan Korupsi belum melakukan penyidikan, sedangkan perkara tersebut telah dilakukan penyidikan oleh instansi Kepolisian atau Kejaksaan, maka instansi tersebut wajib memberitahukan paling lambat 14 hari kerja sejak dimulainya penyidikan, dan penyidikan yang dilakukan oleh instansi Kepolisian atau Kejaksaan ini wajib dilakukan koordinasi secara terus menerus dengan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Lebih lanjut ketentuan di atas mengatur bahwa dalam hal Komisi Pemberantasan Korupsi sudah mulai melakukan penyidikan, maka instansi Kepolisian atau Kejaksaan tidak berwenang lagi melakukan penyidikan, dan dalam hal penyidikan dilakukan secara bersamaan oleh instansi

Kepolisian atau Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi, maka penyidikan yang dilakukan oleh instansi Kepolisian atau Kejaksaan tersebut segera dihentikan.

Bila dikaji, ketentuan di atas justru menimbulkan ketidakpastian dalam melaksanakan penegakan hukum terhadap kasus tindak pidana korupsi, sebab bisa saja satu kasus tindak pidana korupsi ditangani oleh lebih dari satu lembaga penegak hukum yang masing-masing merasa berwenang untuk menanganinya, dan masyarakat pun akan menjadi bingung untuk melaporkan mengenai terjadinya kasus tindak pidana korupsi yang diketahuinya pada lembaga penegak hukum manakah yang paling berkompeten untuk menangani kasus tersebut.

Ketentuan mengenai penyitaan yang merupakan salah satu kewenangan di dalam penyidikan yang diatur di dalam Pasal 44 RUU KPTPK yang menyimpang dari KUHAP yaitu bahwa atas dasar dugaan yang kuat adanya bukti permulaan yang cukup, penyidik dapat melakukan penyitaan tanpa izin Ketua Pengadilan Negeri berkaitan dengan tugas penyidikannya, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur mengenai tindakan penyitaan tidak berlaku berdasarkan RUU ini.

Ketentuan di atas menyimpang dari Pasal 38 ayat (1) KUHAP yang justru mengatur bahwa penyitaan hanya dapat dilakukan oleh penyidik dengan surat izin/persetujuan dari Ketua Pengadilan Negeri.

Yang penting pula untuk diperhatikan di dalam Penjelasan Umum RUU KPTPK ini adalah bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenang penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, di samping mengikuti hukum acara yang diatur dalam Hukum Acara Pidana dan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, juga mengikuti hukum acara berdasarkan RUU ini. RUU ini memuat hukum acara khusus atau *lex specialis* terhadap Hukum Acara Pidana dan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999.

Di dalam Pasal 50 RUU KPTPK ditentukan bahwa untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi, dapat dibentuk pengadilan khusus di lingkungan peradilan umum di tiap provinsi.

Ditekankan pula di dalam Pasal 59 RUU ini bahwa nantinya setelah diundangkan, ditentukan jangka waktu 1 (satu) tahun untuk mempersiapkan berbagai sarana dan prasarana yang dapat mendukung kegiatan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Dengan demikian, akan banyak persoalan/pekerjaan baru yang akan muncul dengan diundangkannya RUU KPTPK dan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi nantinya, dan pengimplementasiannya di dalam penegakan hukum terhadap kasus tindak pidana korupsi dan dampaknya di dalam proses peradilan pidana yang integral.

4. Pembentukan Tim Penyidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat (TPP HAM Berat)

Pada awalnya, Tim Penyidik Pelanggaran HAM Berat dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) Nomor 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan HAM yang ditolak oleh DPR untuk diundangkan.

Penanganan pelanggaran HAM berat berdasarkan PERPU ini masih dikukuhkan berdasarkan Pasal 48 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 yang menyebutkan bahwa penyelidikan, penyidikan dan penuntutan pelanggaran HAM yang berat yang sudah atau sedang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan HAM tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000.

Tim Penyidik Pelanggaran HAM Berat dibentuk berdasarkan Surat Perintah Jaksa Agung RI Nomor: Print-86/E/EJP/08/2000 tanggal 28 Agustus 2000 tentang: Sekretariat Tim dengan Ketua Tim Penyidik adalah H.M.A. Rachman (Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum, sekarang Jaksa Agung RI) dan Sekretaris Tim Penyidik adalah Umar, Staf Ahli Jaksa Agung RI (Lampiran I).

a. Tim Penyidik Pelanggaran HAM Berat Timor-Timur

Disamping pembentukan sekretariat Tim, Surat Perintah Jaksa Agung RI Nomor: Print-86/E/EJP/08/2000 tanggal 28 Agustus 2000 juga mengatur tentang pembentukan:

- Tim Pengendali Penyidikan Pelanggaran HAM Yang Berat di Timor-Timur (Lampiran II),
- Tim Penyidik Kasus Penyerangan Rumah Manuel Carrascalao, Diosis Dili dan Uskup Belo (Lampiran III),
- Tim Penyidik Kasus Penyerangan Para Pengungsi di Kompleks Gereja Liquica (Lampiran IV),
- Tim Penyidik Kasus Penyerangan Terhadap Gereja Ave Maria Sual (Lampiran V).

Tim penyidik pada kasus pelanggaran HAM Berat di Timor-Timur terdiri dari: Kejaksaan, Kepolisian, Puspom/TNI dan Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri. Sedang berkas perkaranya terdiri dari 12 berkas dengan 18 orang tersangka yang terdiri dari TNI, Polri, Muspida (Bupati/Gubernur) dan Milisi Pro Integrasi dan berkas perkaranya sudah selesai disidik. Berkas perkara tersebut telah siap untuk dilimpahkan ke Pengadilan HAM.¹⁵⁸

Dikeluarkan pula Surat Keputusan Jaksa Agung RI Nomor: KEP-142/A/JA/04/2001 tanggal 11 April 2001 tentang Pengangkatan Penuntut Umum Ad Hoc Pelanggaran HAM Berat Timor-Timor atas nama Dien Moerdinah, S.H. (seorang mantan Jaksa).

Pengangkatan Penuntut Umum ad Hoc karena mengacu pada Pasal 23 ayat (2) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 yang

¹⁵⁸. Keterangan diperoleh berdasarkan wawancara dengan Sekretaris TPP HAM Berat pada tanggal 13 Juni 2001.

menentukan bahwa Penuntut Umum *ad hoc* dapat terdiri dari unsur pemerintah dan atau masyarakat.

Dari anggota Tim Penyidik di atas, terlihat bahwa penyidik terhadap pelanggaran HAM Berat dilaksanakan pula oleh Puspom TNI dan Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri, selain oleh Kejaksaan dan Kepolisian yang memang mempunyai kualifikasi sebagai penyidik di dalam sistem peradilan pidana.

Tim penyidik ini dibentuk berdasarkan Perpu Nomor 1 Tahun 1999, sebab berdasarkan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 yang menentukan bahwa penyidik terhadap pelanggaran HAM berat adalah Jaksa Agung, dan tentunya dengan jajarannya.

b. Tim Penyidik Pelanggaran HAM Berat Tanjung Priok

Tim Penyidik Pelanggaran HAM Berat Tanjung Priok dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Jaksa Agung RI Nomor: Kep-383/JA/11/2000 tanggal 10 Nopember 2000 tentang Pembentukan Tim Penyidik Pelanggaran HAM yang berat di Tanjung Priok dan didukung pula dengan Surat Perintah Jaksa Agung RI Nomor: 11/E/EJP/02/2001 tanggal 14 Februari 2001 untuk melaksanakan tugas penyidikannya.

Di dalam Surat Perintah Jaksa Agung RI ini menunjukkan bahwa seluruh anggota Tim Penyidik TPPHTP adalah dari

Kejaksaan¹⁵⁹ sebab Tim Penyidik ini sudah mengacu pada Pasal 21 ayat (1) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 bahwa penyidikan perkara pelanggaran HAM yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung.

Melalui Surat Keputusan Jaksa Agung RI Nomor: Kep-143/A/JA/04/2001 tanggal 11 April 2001 tentang Pengangkatan Penyidik *Ad Hoc* Pelanggaran HAM Berat Tanjung Priok yaitu Omsin Subarkah, SH (seorang mantan Jaksa) yang mengacu pada Pasal 21 ayat (3) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 yang dapat terdiri dari unsur pemerintah dan atau masyarakat.

Hasil kerja keras dari Tim Penyidik Pelanggaran HAM Berat ini, nampaknya tidak sia-sia karena Pemerintah telah mengeluarkan KEPPRES Nomor 53 Tahun 2001 tentang Pembentukan Pengadilan HAM Ad Hoc pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Pasal 2 Keppres ini menyebutkan bahwa Pengadilan HAM Ad Hoc sebagaimana dimaksud berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran HAM yang berat yang terjadi di Timor-Timur pasca jajak pendapat dan yang terjadi di Tanjung Priok pada tahun 1984.

Kasus pelanggaran HAM berat lainnya yang sedang ditangani adalah kasus Abepura yang sudah selesai pada tahap penyelidikan oleh Komnas HAM sebagai Komisi Penyelidik Pelanggaran HAM Berat (KPP HAM Berat), dan diserahkan kepada TPP HAM Berat untuk

¹⁵⁹. Keterangan diperoleh berdasarkan wawancara dengan Sekretaris Tim Penyidik Pelanggaran HAM Berat tanggal 13 Juni 2001.

penelitian berkas perkara. Bila berkas perkara tersebut dianggap kurang lengkap oleh TPP HAM Berat, maka berkas perkara dikembalikan kepada KPP HAM Berat (Komnas HAM). Sedang kasus pelanggaran HAM lainnya adalah kasus Sampit yang baru dalam tahap pemberitahuan dimulainya penyelidikan oleh Komnas HAM. Pada prinsipnya setiap kasus pelanggaran HAM yang berat, Jaksa Agung membentuk tim penyidik ad hoc untuk setiap kasus tersebut, kemudian dilantik/disumpah oleh Jaksa Agung.¹⁶⁰

Pelanggaran HAM yang berat merupakan *extra ordinary crimes* sehingga penanganannya pun mulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan sampai pada pemeriksaan di pengadilan memerlukan ketentuan yang khusus pula, sehingga hal itu pulalah yang mendorong pemerintah membentuk tim penyidikan terhadap pelanggaran HAM yang berat.

C. KEBIJAKAN LEGISLATIF YANG AKAN DATANG DALAM MENGATUR KEWENANGAN PENYIDIKAN PERKARA PIDANA UNTUK MENUNJANG TERWUJUDNYA SISTEM PERADILAN PIDANA YANG INTEGRAL.

Ketidaksinkronan dari berbagai perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana yang ditunjukkan pada bab-

¹⁶⁰. Keterangan diperoleh berdasarkan wawancara di TPP HAM Berat pada tanggal 13 juni 2001.

bab sebelumnya. KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana mengatur bahwa penyidik adalah Polisi dan PPNS, tetapi di dalam prakteknya Perwira TNI-AL, lembaga Kejaksaan, TGPTPK, TPP HAM Berat dan rencana pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi juga berwenang untuk melakukan penyidikan perkara tindak pidana khusus berdasarkan perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHAP yang mempunyai ketentuan khusus acara pidana.

Berbagai persoalan yang muncul dari kebijakan legislatif dalam bentuk perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana, dan beberapa diantaranya tidak sinkron dengan KUHAP sebagai ketentuan umum dari hukum acara pidana dan munculnya beberapa tim penyidikan perkara pidana, maka perlu kajian lebih lanjut mengenai ketidaksinkronan perundang-undangan ini sehingga dapat dicapai konsistensi dan sinkronisasi di dalam berbagai kebijakan legislatif yang akan datang dalam mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana.

1. Pelaksanaan Re-orientasi dan Re-evaluasi dalam Kebijakan Legislatif Mengenai Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana

Seperti yang sudah diketengahkan pada bab II, menurut Barda Nawawi Arief bahwa pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (re-orientasi dan re-evaluasi) nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofik dan

sosio-kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substantif hukum pidana yang dicita-citakan.

Dan bahwa kebijakan legislatif adalah suatu perencanaan atau program dari pembuat undang-undang mengenai apa yang akan dilakukan dalam menghadapi problem tertentu dan cara bagaimana melakukan sesuatu yang telah direncanakan atau diprogramkan itu, maka penting untuk dianalisis lebih lanjut mengenai upaya-upaya dalam melakukan pembaharuan hukum pidana didalam suatu kebijakan legislatif yang akan datang dalam mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana.

a. Kebijakan Legislatif Yang Akan Datang Berdasarkan Re-orientasi dan Re-evaluasi Tentang Historis Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Pada Masa Sebelum Berlakunya KUHAP.

Re-orientasi dan re-evaluasi (peninjauan dan penilaian kembali) mengenai kewenangan penyidikan perkara pidana, dapat dilakukan dengan mengacu pada pelaksanaan kewenangan penyidikan perkara pidana pada masa sebelum berlakunya KUHAP/zaman HIR.

Penyidikan pada periode sebelum berlakunya KUHAP menunjukkan bahwa hubungan antara Polisi dan Jaksa (dalam kewenangan penyidikan, pen.) sangat dekat dan terintegrasi, sebab

menurut ketentuan yang berlaku Kejaksaanlah yang memiliki tanggung jawab di bidang kepolisian represif (penyidikan) dan mengawasi dan mengkoordinir tindakan pemeriksaan pendahuluan terhadap setiap perkara pidana.¹⁶¹

Oemar Seno Adji menggambarkan praktek proses peradilan yang dilaksanakan oleh Polisi dan Jaksa pada jaman HIR bahwa sepanjang mengenai hubungan antara Polisi dan Jaksa, maka di negara-negara kontinental pusat posisi adalah pada Jaksa, sedangkan Polisi adalah pembantu yang disebut "*hulpmagistraat*". Karena itu, gambaran seperti "*Pembantu Magistraat*" tidaklah dapat diterima dalam sistem hukum Indonesia, dimana Polisi mempunyai kompetensinya sendiri dan tidak hanya mempunyai kewenangan "*afgeleid*" dalam mentrasir pelanggaran-pelanggaran hukum. Namun Jaksa tetap mempunyai wewenang mengadakan "kontrol dan koordinasi" yang tidak meliputi seluruh delik-delik dan mulai berlaku pada saat Polisi menghubungi Jaksa dalam masalah perkara kejahatan yang diurusnya.¹⁶²

Meminjam hasil wawancara Topo Santoso dengan Andi Hamzah, dikemukakan oleh Andi Hamzah bahwa pada masa itu Jaksa merupakan *Magistraat* sedangkan Polisi adalah *Hulp Magistraat*. Menurutny merupakan suatu kesalahan apabila *Hulp*

¹⁶¹. Topo Santoso, *Polisi dan Jaksa: Keterpaduan atau Pergulatan?*, Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, Jakarta, 2000, hal. 133.

¹⁶². Oemar Seno Adji, *Hukum - Hakim Pidana*, Erlangga, Jakarta, 1980, hal. 87.

Magistraat ini diterjemahkan sebagai Pembantu Jaksa. Suatu terjemahan yang membuat tidak enak bagi pihak Kepolisian yang menolak kedudukan sebagai Pembantu Jaksa. Dengan hubungan seperti itu, hubungan Polisi dan Jaksa dalam penyidikan dapat terjalin baik.

Menurut Andi Hamzah, pihak Kejaksaan dapat mengikuti setiap proses tindak pidana sejak awal pemeriksaan pendahuluan. Kejaksaan tidak menyidik sendiri setiap perkara, tetapi memilah mana yang dapat ditangani Polisi dan mana yang harus ditangani oleh Jaksa.

Menurut Andi Hamzah, dalam kedudukan demikian sebenarnya kedudukan Polisi tidak menjadi bawahan Jaksa. Suatu analogi yang menarik sekaligus mudah dipahami dikemukakannya. Menurutnya, peran Jaksa dan Polisi dalam menyidik perkara pidana menurut hukum acara dalam HIR adalah seperti kedudukan antara seorang Guru Besar dan seorang Lektor.

Dalam memberikan perkuliahan, seorang Guru Besar tidak selalu memberikan perkuliahan. Ia lebih sering hanya memberikan kuliah untuk topik tertentu yang sulit serta memberikan arahan bagi sang Lektor sehingga dalam banyak kuliah sang Lektorlah yang memberikan di depan kelas. Namun demikian, adakalanya sang Guru Besar mesti terjun sendiri jika menghadapi pertanyaan yang sulit.

Menurut Andi Hamzah, tidak dapat dikatakan bahwa Guru Besar tersebut adalah atasan dari sang Lektor atau sebaliknya dosen itu merupakan bawahan dari Guru besar. Analogi tersebut dikemukakan sebab menurutnya Jaksa bagaimanapun adalah seorang sarjana hukum yang telah mempelajari hukum selama bertahun-tahun ditambah pendidikan khusus untuk menjadi Jaksa. Ia lebih menguasai persoalan hukum yang sangat penting dalam tugas penyidikan maupun penuntutan.¹⁶³

Kedudukan Jaksa dan Polisi (dalam kewenangan penyidikan, pen.) yang demikian, sebenarnya juga berlaku di negara lain. Secara historis dan filosofis hubungan demikian dapat diterangkan. Berdasarkan wawancara Topo Santoso dengan Andi Hamzah, dikemukakan oleh Andi Hamzah bahwa struktur atau konstruksi pemikiran Eropa Barat termasuk Belanda, Jerman, Belgia dan Perancis, pelaksanaan hukum acara pidana berhadapan dengan hak asasi manusia.

Oleh karena itu, hendaklah HAM dijalankan. Untuk itu maka diberikan rambu-rambu sedemikian rupa, pelaksanaannya antara lain ketentuan tentang penahanan, tindak pidana apa saja yang bisa ditahan, kapan orang itu perlu ditahan, kapan sahnya ditahan? Tidak semua tindak pidana ditahan, lamanya penahanan, kapan perlunya ditahan? Jadi, kalau hanya perlu penahanan saja, maka ditahan,

¹⁶³. Topo Santoso, Op. Cit., hal. 133-134.

lamanya penahanan dibatasi. lalu diberikan rambu-rambu bahwa orang yang melaksanakan hukum acara pidana itu hendaklah orang yang mengerti hukum, baik hukum acara pidana maupun hukum pidana materiil. Untuk itulah maka yang perlu diberi wewenang umpamanya dalam upaya paksa (misalnya penahanan) hanya diberikan kepada *Magistraat* (Jaksa dan Hakim).¹⁶⁴

Lebih lanjut dikemukakan oleh Andi Hamzah, bahwa karena seriusnya masalah penyidikan yang mengandung kewenangan melakukan upaya paksa yang dapat masuk pada pelanggaran HAM itulah maka benar-benar diperlukan seorang ahli hukum. Menurut Andi Hamzah, wewenang demikian diberikan kepada Jaksa dan Hakim bukan semata-mata karena mereka adalah Jaksa dan Hakim, tetapi karena mereka adalah sarjana hukum, mereka telah dididik di fakultas hukum selama bertahun-tahun untuk menduduki jabatan Jaksa dan Hakim.

Jaksa dan Hakim dianggap menguasai hukum. Untuk itulah diberi wewenang untuk menahan, menggeledah dan sebagainya. Lalu karena kurang tenaga tentunya, maka kepada Kepolisian pun diberi tetapi tidak semua Polisi, hanya Polisi yang dianggap sudah tahu karena pengalamannya, pendidikannya tahu juga hukum materiil dan hukum formil itu. Jadi di Indonesia, sejak zaman Belanda

¹⁶⁴. Ibid., hal 134.

diberikanlah wewenang itu kepada inspektur polisi ke atas (Letnan Polisi ke atas).

Uraian Andi Hamzah di atas, nampaknya tetap melihat pada aspek idealitas dalam proses peradilan pidana, dimana penyidikan dan penuntutan merupakan satu rangkaian dan Jaksalah yang bertanggung jawab untuk memperjuangkan berkas pemeriksaan melawan terdakwa dan pengacaranya di depan sidang pengadilan. Hal yang sama, menurut Andi Hamzah juga berlaku di negara-negara lain.¹⁶⁵

Berdasarkan uraian di atas, bila dikaji secara seksama maka dapat dikatakan bahwa pelaksanaan penyidikan pada masa sebelum berlakunya KUHAP/masa HIR sudah berjalan secara idealitas berdasarkan proses peradilan pidana yang integral karena adanya kesatuan proses antara penyidikan dan penuntutan yang akan dilanjutkan pada pemeriksaan di depan sidang pengadilan.

b. Kebijakan Legislatif Yang Akan Datang Berdasarkan Re-orientasi dan Re-evaluasi Tentang Pelaksanaan Penyidikan Perkara Pidana Pada Masa Berlakunya KUHAP.

Bila disimak kembali pembahasan pada bab III di depan mengenai ketidaksinkronan perundang-undangan pidana dalam mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana, maka

¹⁶⁵. Ibid., hal. 135.

untuk mengatasi ketidaksinkronan tersebut sebaiknya dilakukan re-orientasi dan re-evaluasi mengenai praktek penyidikan yang melaksanakan ketentuan di dalam KUHAP.

Dengan adanya ketentuan yang tidak tegas pada Pasal 284 KUHAP telah menjadi celah hukum yang dipergunakan oleh para praktisi hukum dalam mengacu untuk melaksanakan penegakan hukum pidana khususnya terhadap kategori tindak pidana khusus sampai saat ini.

Oemar Seno Adji mengemukakan bahwa Pasal 284 KUHAP sebagai Ketentuan Peralihan, selain mengenai peraturan yang berlaku menurut waktu pula, menggambarkan hubungan antara HAP (Hukum Acara Pidana) dengan KUHAP sekarang. Dibuka suatu pengecualian dalam Pasal 284 ayat (2) KUHAP yang sifatnya sementara bahwa mengenai Hukum Acara Pidana Khusus (sebagaimana tersebut dalam undang-undang tertentu), sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi, masih dipergunakan ketentuan perundang-undangannya masing-masing.¹⁶⁶

Terdapat suatu perintah dari pembentuk undang-undang, bahwa Hukum Acara Pidana didalamnya akan ditinjau kembali, diubah atau dicabut. Dalam hubungannya dengan HAP khusus yang terdapat dalam perundang-undangan lain, tampak ada suatu

¹⁶⁶ Oemar Seno Adji, *KUHAP Sekarang*, Erlangga, Jakarta, 1989, hal. 55-56.

keinginan untuk sedapat mungkin mempergunakan ketentuan-ketentuan umum dalam KUHAP sekarang. “*Opdracht*” untuk mengadakan perubahan, peninjauan kembali, apalagi untuk mencabut HAP khusus dalam beberapa perundang-undangan, seperti Undang-undang Tindak Pidana Ekonomi, Tindak Pidana Korupsi, akan mengakibatkan kembali kepada KUHAP dengan ketentuan-ketentuan umumnya.¹⁶⁷

Andi Hamzah justru mengemukakan bahwa menyangkut masalah penyidikan “tindak pidana khusus” atau delik dalam perundang-undangan yang mempunyai acara sendiri, sebenarnya suatu hal yang sangat rancu. Misalnya, jika berpegang pada Pasal 284 KUHAP yang memakai patokan yang mempunyai acara pidana sendiri, maka tidak ada satupun undang-undang pidana yang mempunyai acara pidana yang lengkap. Semuanya tidak mengatur misalnya mengenai penahanan.¹⁶⁸

Sebaliknya, justru ada undang-undang yang administratif seperti Undang-undang Kepabeanan yang mempunyai acara termasuk penahanan. Jika memakai patokan bahwa ada ketentuan acuannya, maka hampir semua undang-undang pidana di luar KUHAP bahkan perundang-undangan administratif mempunyai acara paling kurang

¹⁶⁷. Ibid.

¹⁶⁸. Andi Hamzah, *Reorientasi Kejaksaan dalam Zaman Reformasi*, makalah dalam Diskusi Panel tentang “Profil Kejaksaan di Era Reformasi dan Globalisasi” di Pusdiklat Kejaksaan RI, Jakarta, 11-12 Januari 1999, halaman 7.

satu pasal. Oleh karena itu, patokan Pasal 284 KUHAP itu samasekali tidak pasti.¹⁶⁹

Ketidakpastian dari ketentuan Pasal 284 KUHAP yang dikemukakan oleh Andi Hamzah di atas, makin bertambah dengan diundangkannya Undang-undang Pengadilan HAM, Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, RUU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang justru memberi kewenangan untuk melakukan penyidikan perkara pidana kepada Jaksa.

Berdasarkan uraian di atas mengenai celah hukum dari Pasal 284 KUHAP yang dipergunakan oleh lembaga Kejaksaan yang berwenang untuk melakukan penyidikan perkara pidana, maka perlu pemahaman lebih lanjut dengan mengacu pada sistem penyidikan di beberapa negara lain, dan selanjutnya dipakai untuk melakukan re-orientasi dan re-evaluasi mengenai kewenangan penyidikan pada masa berlakunya KUHAP.

Andi Hamzah tetap berpendapat bahwa sama seperti dahulu (zaman HIR, pen.), Jaksa dapat menyidik semua delik jika mau, tetapi dalam prakteknya hanya Kepolisian yang melakukannya. Rambu-rambu bahwa Jaksa dapat langsung menyidik misalnya:

1. Jika Kepolisian enggan melakukan penyidikan walaupun telah menerima laporan sehingga pelapor dapat melakukan upaya semacam banding ke Kejaksaan;

¹⁶⁹. Ibid.

2. Perkara sangat serius, misalnya perkara korupsi yang pembuatnya ialah pembesar atau mantan pejabat (Menteri, Jenderal, anggota MPR dsb.);
3. Perkara politik yang dilakukan oleh elit politik misalnya delik makar;
4. Delik perbankan yang menyangkut masalah yang sangat teknis; atau
5. Jika Jaksa tidak boleh menyidik seperti di Inggris, imbalannya harus ada yaitu pihak swasta sendiri dapat menuntut langsung ke Pengadilan, misalnya jika Kepolisian enggan menyidik.¹⁷⁰

Berdasarkan poin-poin di atas, nampaknya poin 5 tidak sesuai dengan akar politik hukum penyidikan atau sejarah penyidikan di Indonesia. Oleh karena itu ada baiknya bila penulisan ini juga menguraikan tentang penyidikan di negara lain.

Seperti yang digambarkan oleh poin 5 di atas, sebelum tahun 1986 di Inggris tidak terdapat pejabat hukum yang dapat disamakan dengan Jaksa di Eropa Kontinental atau dengan *district attorney* di negara-negara bagian di Amerika Serikat. Oleh karena itu, penuntutan-penuntutan perkara biasa, umumnya menjadi tanggung jawab Polisi. Dalam hal perkara-perkara ringan, seorang perwira Polisi akan melakukan penuntutan sendiri, dan hadir di ruang pengadilan sebagai penuntutnya. Sedangkan dalam menyiapkan penuntutan perkara biasa, Polisi membayar seorang *solicitor* (pengacara), dan dalam perkara yang lebih berat Polisi membayar

¹⁷⁰. Ibid., hal. 7-8.

seorang *barrister* yang masing-masing akan bertindak sebagai penuntutnya.¹⁷¹

Tetapi sejak Badan Kejaksaan (*Crown Prosecution Service*) untuk Inggris dibentuk berdasarkan Undang-Undang Penuntutan Tindak Pidana Tahun 1985, mulai saat itu penyidikan dan penuntutan menjadi terpisah, namun kenyataannya Polisi agak tergantung pada Kejaksaan. Polisi misalnya harus mematuhi nasihat Jaksa (*crown prosecutor*) mengenai pengumpulan bukti-bukti tambahan, juga harus mematuhi keputusan Jaksa untuk menghentikan penyidikan karena penuntutannya akan dihentikan. Sementara itu, Polisi harus menghubungi Jaksa sedini mungkin agar perkara yang sedang diselidikinya membuahkan hasil seperti yang diharapkan.¹⁷²

Di Amerika Serikat, Polisi bukanlah satu-satunya lembaga yang dapat melakukan penyelidikan maupun penyidikan perkara pidana sebab Jaksa (*U.S. Attorney, County Attorney* dan *District Attorney*, atau *State Attorney*) hampir-hampir mandiri di dalam menjalankan kekuasaan diskresinya sejak tahap paling awal penyidikan sampai dengan proses sesudah peradilan,¹⁷³ sedangkan kewenangan sebagai *prosecutor*, Jaksa di Amerika Serikat melakukan penuntutan ke Pengadilan.

¹⁷¹. RM. Surachman dan Andi Hamzah, *Jaksa Diberbagai Negara - Peranan dan Kedudukannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hal.

¹⁷². *Ibid.*, hal. 10-11.

¹⁷³. *Ibid.*, hal. 22.

Hal tersebut di atas juga digambarkan oleh *The American Assembly* bahwa:

"In United States, there is relatively little private investigation of crime, and courts play a very minor role at this stage. The prosecuting attorney may have a role, however, in stimulating and even guiding police investigation, and it is common for him to assume the burden of investigating certain types of offences, particularly offences involving fraud".¹⁷⁴

Sedangkan, sebagai "Prosecutor", Jaksa di Amerika Serikat berwenang melakukan penuntutan di depan persidangan seperti yang digambarkan oleh *The American Assembly* bahwa:

"Prosecutors' offices have the basic responsibility for prosecuting criminal cases in court. These offices usually have county-wide responsibility, sometimes supplemented by city prosecutors with jurisdiction over minor offences. In California each county has a district attorney, and in most areas of the state he is the only prosecuting officer. In some counties, however, the larger cities have separate city prosecutors with jurisdiction over all misdemeanors committed locally".¹⁷⁵

Jaksa di Amerika Serikat merupakan satu-satunya pejabat yang paling berkuasa dalam sistem peradilan Pidana dan status demikian itu menurut Fred E. Inbau et al., akibat dari fakta-fakta berikut. Pertama, pengaruh Jaksa sangat besar dan berarti sekali terhadap tindakan pejabat peradilan pidana yang manapun. Kedua, penetapan Jaksa untuk menuntut atau tidak menuntut serta

¹⁷⁴. *The American Assembly, The Courts, The Public and The Law Explosion* (Edited by Harry W. Jones), Prentice Hall Inc., New Jersey, 1965, hal. 91.

¹⁷⁵. *Ibid.*, hal. 89.

penetapannya untuk menerima *guilty-plea*, yaitu pengakuan tersangka demi memperoleh dakwaan yang lebih ringan benar-benar menentukan. *District Attorney* misalnya sangat berpengaruh atas juri agung (*grant jury*) dan dengan badan tersebut Jaksa mempunyai kekuasaan menyelidik pada tahap penyelidikan. Dalam perkara-perkara yang berat sekali seperti pembunuhan, bahkan Jaksa memimpin penyelidikan sendiri atau bersama-sama dengan Polisi mendatangi tempat kejadian tindak pidana.¹⁷⁶

Di Belanda, Jaksa/Penuntut Umum pada tingkat pengadilan wilayah di bawah kekuasaan hukum sebagai Kepala Penyelidik yang dilakukan Polisi. Pada hakikatnya, Jaksa jarang turut serta secara langsung dalam kebijaksanaan penyidikan. Sedangkan mengenai pengawasan terhadap penyidikan dapat dibedakan antara instruksi “umum” mengenai penyidikan dan turut serta dalam kegiatan penyidikan. Luasnya campur tangan kantor Kejaksaan dalam hal penyidikan berbeda dari distrik yang satu dengan yang lain. Bahkan dalam keadaan dimana hubungan antara kantor Kejaksaan dan polisi relatif dekat, kegiatan penyidikan umum secara eksklusif hampir dibiarkan berada di tangan Polisi.¹⁷⁷

Dengan demikian, prioritas dalam kebijaksanaan penyelidikan umum ditetapkan oleh aparat Kepolisian itu sendiri.

¹⁷⁶. RM. Surachman dan Andi Hamzah, Op. Cit., hal. 7-8.

¹⁷⁷. M.L. Hc. Hulsman, *Sistem Peradilan Pidana - Dalam Perspektif Perbandingan Hukum* (Penyadur, Soedjono Dirdjosisworo), CV. Rajawali, Jakarta, 1984, hal. 46-47.

Ikut serta dalam kegiatan penyidikan yang sesungguhnya juga sangat minimal terkecuali apabila dianjurkan adanya suatu penahanan. Adakalanya kasus dimana Jaksa sangat terlibat semenjak permulaan sekali dalam penyidikan, namun hal-hal semacam ini jarang sekali merupakan kekecualian. Pada umumnya, kontak dengan Polisi dibatasi hingga pada kasus-kasus dimana Polisi harus berusaha memperoleh otorisasi (pengesahan) penahanan untuk perpanjangan penahanan yang disahkan oleh Inspektur Polisi dalam tugas wewenangnya sebagai Asisten Jaksa.¹⁷⁸

Bila dihubungkan sistem penyidikan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda dengan sejarah penyidikan di Indonesia, maka penting untuk diketengahkan hasil penelitian tesis Topo Santoso yang melakukan wawancara dengan Loebby Loqman, Harkristuti Harkrisnowo, Andi Hamzah, Luhut Pangaribuan serta Bismar Siregar bahwa sebenarnya hubungan Polisi dan Jaksa dalam konsepsi HIR memiliki potensi lebih kuat untuk terjalinnya proses penyidikan antara Polisi dan Jaksa.

Kelima pakar dan praktisi di atas sepakat bahwa bagaimanapun penyidikan dan penuntutan tidak boleh terpisah-pisah secara tegas. Bagaimanapun, Jaksa yang nanti akan menuntut ke

¹⁷⁸. Ibid.

depan sidang pengadilan mesti menguasai betul penyidikan terhadap perkara itu.¹⁷⁹

Berdasarkan uraian di atas, penulis berpendapat bahwa re-orientasi dan re-evaluasi mengenai kewenangan penyidikan perkara pidana pada masa berlakunya KUHAP, seyogianya sistem penyidikan perkara pidana di Indonesia dikembalikan pada sistem penyidikan seperti pada masa berlakunya HIR yang disesuaikan dengan kondisi penegakan hukum pidana saat ini, dan lebih mengedepankan hak asasi manusia di dalam proses penyidikan.

Dengan demikian, diharapkan nantinya undang-undang mengenai Hukum Acara Pidana (khususnya perubahan KUHAP) tidak hanya mengatur bahwa Polisi saja yang mempunyai kewenangan melakukan penyidikan, tetapi seyogianya juga disebutkan secara tegas bahwa Jaksa yang sejak zaman sebelum berlakunya KUHAP melakukan penyidikan terhadap perkara tindak pidana.

Bila hal tersebut di atas dilaksanakan, berarti RUU KUHAP yang akan datang dapat mengakomodir maksud pembuat undang-undang di luar KUHP antara lain Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, RUU Komisi

¹⁷⁹. Topo Santoso, Op. Cit., hal. 138.

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang akan diberlakukan nantinya.

Demikian pula dalam mengatasi perebutan kewenangan dalam melakukan penyidikan perkara tindak pidana khusus diantaranya tindak pidana korupsi antara lembaga Kepolisian dengan lembaga Kejaksaan, maka seyogianya ketentuan umum dari hukum acara pidana atau KUHAP yang akan datang yaitu di dalam ketentuan mengenai penyidikan ditegaskan bahwa yang berwenang melakukan penyidikan perkara pidana adalah Jaksa, Polisi, PPNS dan pegawai dari Komisi/Tim Penyidik yang ditunjuk oleh undang-undang.

2. Kebijakan Legislatif Yang Akan Datang Tentang Re-formulasi Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Berdasarkan Sistem Kontrol Horisontal Dalam Menunjang Terwujudnya Sistem Peradilan Pidana Yang Integral

Berdasarkan re-orientasi dan re-evaluasi kewenangan penyidikan perkara pidana pada masa sebelum berlakunya KUHAP dan pada masa berlakunya KUHAP, maka perlu pula diketengahkan mengenai sistem kontrol horisontal, yang penulis bagi dalam dua macam sistem kontrol horisontal, yaitu:

- sistem kontrol horisontal antara penyidik PPNS dengan Polisi/Jaksa
- sistem kontrol horisontal di dalam tahap pra penuntutan.

Uraian mengenai sistem kontrol dalam praktek dewasa ini, nantinya dapat dipergunakan untuk mengkaji mengenai kebijakan legislatif yang akan datang dalam memformulasikan kewenangan penyidikan perkara pidana berdasarkan sistem kontrol horisontal dalam tahap penyidikan.

a. Sistem kontrol horisontal antar penyidik PPNS dengan Polisi/Jaksa

Dewasa ini, praktek sistem kontrol horisontal antara penyidik PPNS dan Polisi/Jaksa didasarkan pada Pasal 107 KUHP dan juga mengacu pada Keputusan Menteri Kehakiman tanggal 10 Desember 1983 Nomor M.14-PW.07.03 Tahun 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHP, butir 6 yang mengatur tentang penyerahan berkas perkara hasil penyidikan PPNS yaitu bahwa:

- Dalam hal PPNS mulai melakukan penyidikan suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana, ia harus melaporkan hal tersebut kepada penyidik Polri, sesuai dengan ketentuan Pasal 107 ayat (2) KUHP dan setelah selesai melakukan penyidikannya, ia segera menyerahkan hasil penyidikannya kepada Penuntut Umum melalui penyidik Polri.
- Dalam hal peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana khusus, maka PPNS dimaksud melaporkan tentang telah dimulainya penyidikan kepada penyidik Polri secara teknis administratif dan kepada Penuntut Umum secara teknis yustisial.

- Hasil penyidikan terhadap tindak pidana khusus tersebut diserahkan kepada Penuntut Umum, dengan tetap memberitahukan kepada penyidik Polri.
- Dengan demikian maka terhadap PPNS, pembinaannya adalah melalui dua instansi, yaitu untuk tindak pidana umum dilakukan oleh Polri dan untuk tindak pidana khusus dilakukan oleh Jaksa/Penuntut Umum.

Atas Keputusan Menteri Kehakiman tersebut di atas, Fatwa Mahkamah Agung RI Nomor: KMA/114/IV/1990 tanggal 7 April 1990 tentang Penyerahan Hasil Penyidikan PPNS kepada Penuntut Umum, menerangkan bahwa:

- Rumusan butir 6 tersebut di atas di dalam pelaksanaannya menimbulkan perbedaan pendapat yang serius, khususnya mengenai istilah “melalui” dan mengenai masalah perbedaan antara tindak pidana umum dan tindak pidana khusus dalam hubungannya dengan wewenang PPNS.
- Sehubungan dengan itu, Mahkamah Agung dengan ini menyatakan pendiriannya sebagai berikut:

“Baik terhadap tindak pidana umum maupun tindak pidana khusus, PPNS setelah selesai melakukan penyidikannya harus menyerahkan hasil penyidikannya secara nyata kepada penyidik Polri, barulah setelah itu penyidik Polri menyerahkan hasil penyidikan PPNS/berkas perkara kepada Penuntut Umum. Dengan demikian maka menurut Mahkamah Agung, semua perkara yang penyidikannya dilakukan oleh PPNS, hasil penyidikannya harus diserahkan kepada Penuntut Umum untuk selanjutnya dilimpahkan ke pengadilan”.

Berdasarkan dua ketentuan diatas dan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 107 KUHAP, menunjukkan bahwa peraturan tersebut sudah mengupayakan terjalannya sistem kontrol horisontal antara penyidik PPNS dengan Polisi sebagai koordinator penyidik PPNS dan Jaksa sebagai Penuntut Umum.

Berdasarkan observasi yang penulis lakukan di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah dan Kejaksaan Negeri Semarang, menunjukkan bahwa di dalam praktek penyidikan yang dilaksanakan oleh Perwira TNI-AL dan penyidik PPNS Perikanan dalam perkara tindak pidana di perairan Indonesia, maka Perwira TNI-AL dan penyidik PPNS Perikanan memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyerahkan berkas perkara hasil penyidikannya langsung kepada Penuntut Umum, dan tidak melalui penyidik Polisi.

Dengan demikian, perlu penegasan yang lebih konsisten di dalam kebijakan legislatif yang akan terhadap sistem kontrol horisontal antara penyidik PPNS dengan Polisi sebagai penyidik dan jaksa sebagai Penuntut Umum sehingga tidak lagi menimbulkan kesimpangsiuran pemahaman, khususnya mengenai hasil penyidikan perkara tindak pidana khusus oleh penyidik PPNS kepada Penuntut Umum yang seharusnya tetap mengacu pada KUHAP dalam menunjang terciptanya sistem peradilan pidana yang integral.

Perlu pula dipertimbangkan secara seksama, apakah penyerahan hasil penyidikan oleh penyidik PPNS yang melalui penyidik Polisi

kepada Penuntut Umum justru tidak mendukung terciptanya asas peradilan yang cepat dan murah.

b. Sistem kontrol horisontal di dalam tahap pra penuntutan

Sistem kontrol horisontal yang ditunjukkan dalam pelaksanaan menangani perkara pidana, antara penyidik Polisi dan penuntut umum terjalin hubungan yang bersifat fungsional dan instansional.

Yang dimaksud dengan koordinasi fungsional adalah hubungan kerja sama antara penyidik dan penuntut umum menurut fungsi dan wewenangnya masing-masing dalam penanganan perkara pidana. Hubungan tersebut adalah hubungan kerja sama yang bersifat saling mengawasi antara penyidik dan penuntut umum dalam proses penanganan perkara pidana.¹⁸⁰

Sedangkan hubungan kerja sama yang bersifat instansional antara kepolisian dan kejaksaan, pengaturannya tidak terdapat di dalam KUHAP. Hubungan tersebut pelaksanaannya didasarkan pada petunjuk pelaksanaan dan atau petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh masing-masing pimpinan instansi maupun yang dikeluarkan dalam bentuk produk bersama.

Hubungan koordinasi instansional ini meskipun tidak secara langsung mengenai pelaksanaan tugas, fungsi kewenangan masing-masing, tetapi dalam praktek hal ini dirasakan manfaatnya dalam

¹⁸⁰. Harun M. Husein, Op. Cit., hal. 269-270.

menanggulangi kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas masing-masing. Perwujudan koordinasi instansional tersebut antara lain dalam bentuk Rapat Koordinasi antara Aparat Penegak Hukum, Rapat Kerja gabungan, Penataran gabungan dan sebagainya.¹⁸¹

Hubungan fungsional yang terjalin antara Polisi dan Jaksa, seperti yang sudah dijelaskan pada bab II yaitu melalui tahapan “pemberitahuan dimulainya penyidikan” dan koordinasi melalui “pra-penuntutan” sesuai dengan ketentuan di dalam KUHAP.

Untuk lebih memahami tentang sistem kontrol horisontal yang terjadi di dalam tahap pra penuntutan, penulis menguraikan petunjuk teknis (juknis) Kejaksaan Agung tanggal 8 September 1993 Nomor: B-401/E/9/1993 tentang pelaksanaan tugas pra penuntutan yang intinya sebagai berikut:

- Juknis mengenai penerimaan surat pemberitahuan dimulainya penyidikan (SPDP):
 - a. Penerimaan SPDP dicatat dalam register penerimaan pemberitahuan dimulainya penyidikan/penghentian penyidikan (RP-9);
 - b. Setelah penerimaan SPDP, diterbitkan surat perintah penunjukan Jaksa Penuntut Umum untuk penelitian dan penyelesaian

¹⁸¹. Ibid.

perkara (P-16), Jaksa yang ditunjuk bertugas untuk memantau perkembangan penyidikan;

- c. Sejak dikeluarkannya P-16, Jaksa Penuntut Umum yang bersangkutan secara aktif membina koordinasi dan kerjasama positif dengan penyidik melalui "Forum Konsultasi Penyidik - Penuntut Umum". Forum tersebut digunakan secara optimal untuk memberikan bimbingan/arahan kepada penyidik, dengan maksud agar kegiatan penyidikan mampu menyajikan segala data dan fakta yang diperlukan bagi kepentingan penuntutan dan bolak-baliknya berkas perkara dapat dihindarkan.

- Penerimaan berkas perkara tahap pertama:

- a. Penerimaan berkas perkara tersebut dicatat dalam Register penerimaan berkas perkara tahap pertama. (RP-10) dan pelaporannya menggunakan LP-6. Penelitian berkas perkara tahap pertama difokuskan kepada: (1) kelengkapan formal, yakni meliputi segala sesuatu yang berhubungan dengan formalitas/persyaratan, tata cara penyidikan yang harus dilengkapi dengan surat perintah, Berita Acara izin/persetujuan Ketua pengadilan. Disamping penelitian kuantitas kelengkapan syarat formal, perlu diteliti pula segi kualitas kelengkapan tersebut, yakni keabsahannya sesuai ketentuan undang-undang; (2) Kelengkapan materiil, yakni kelengkapan informasi, data,

fakta dan alat bukti yang diperlukan bagi kepentingan pembuktian.

- b. Apabila menurut hasil penelitian ternyata hasil penyidikan telah lengkap, maka dikeluarkan surat pemberitahuan hasil penyidikan sudah lengkap (P-21), dan bila sebaliknya, dikeluarkan surat pemberitahuan hasil penyidikan belum lengkap (P-18) dan berkas perkara dikembalikan disertai dengan petunjuk guna melengkapi hasil penyidikan (P-19).
 - c. Dalam P-19 agar diuraikan secara cermat, jelas dan lengkap tentang hal apa yang harus dilengkapi oleh penyidik sesuai ketentuan Pasal 138 ayat (2) jo Pasal 110 ayat (2) dan (3) KUHAP. Untuk akuratnya aplikasi petunjuk tersebut oleh penyidik, sebaiknya penyidik diundang untuk bertemu dengan Jaksa Peneliti guna membahas petunjuk-petunjuk dimaksud.
 - d. Dalam hal SPDP tidak ditindaklanjuti dengan penyerahan berkas perkara dalam batas waktu 30 hari, Jaksa Peneliti yang bersangkutan meminta laporan perkembangan hasil penyidikan (P-17).
- Penyerahan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti (penyerahan tahap kedua, pen.):
- Penerimaan tanggung jawab atas tersangka dilakukan melalui Berita Acara penerimaan dan penelitian tersangka (BA-15) yang berfungsi (1) sebagai bahan pertimbangan penahanan dan (2) bila

terdakwa mungkir di persidangan, sedang pada tahap penyidikan dan pra penuntutan ia mengakui terus terang perbuatannya, BAP tersangka dan BA-15 dapat difungsikan sebagai alat bukti surat (sesuai ketentuan Pasal 187 KUHP), atau setidaknya sebagai petunjuk kesalahan terdakwa (sesuai ketentuan Pasal 188 KUHP), atau sebagai keterangan yang diberikan di luar sidang sesuai ketentuan Pasal 189 ayat (2) KUHP.

Yang perlu dicermati di dalam praktek yang terjadi selama ini berdasarkan pengamatan yang penulis lakukan sebagai seorang Jaksa di Kejaksaan Negeri Semarang dan Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, yaitu:

- adanya Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP) yang diserahkan penyidik Polisi ke Kejaksaan yang tidak dilanjutkan dengan pengiriman berkas perkara hasil penyidikan.
- adanya berkas perkara yang kurang lengkap, melalui formulir surat P-18 dan P-19 dari Kejaksaan yang dikembalikan oleh Penuntut Umum sebagai Jaksa Peneliti Berkas Perkara kepada penyidik Polisi tetapi tidak dikembalikan lagi kepada Kejaksaan untuk dilanjutkan pada tahap penuntutan.

Apa yang terjadi di dalam praktek pada tahap penyidikan perkara pidana yang disebutkan di atas adalah merupakan suatu kelemahan dari KUHP atau perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP, yaitu bahwa antara lain:

- Pasal 109 KUHAP tidak mengatur secara tegas mengenai batas waktu pemberitahuan dimulainya penyidikan, misalnya dengan mencantumkan kata “segera” atau “dalam waktu 24 jam atau 48 jam” atau “1 hari”;
- tidak diatur mengenai ketentuan yang memberikan sanksi hukum kepada penyidik Polisi yang tidak menyampaikan pemberitahuan dimulainya penyidikan kepada Penuntut Umum atau menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan kepada Penuntut Umum;
- tidak diatur tentang ketentuan yang memberikan sanksi hukum kepada penyidik Polisi yang tidak bersedia melakukan penyidikan terhadap laporan atau pengaduan tindak pidana yang diterima dari masyarakat.

Hal-hal yang penulis sebutkan di atas merupakan salah satu kelemahan dari sistem kontrol horisontal yang terjadi di dalam praktek penyidikan perkara pidana yang terjadi selama ini. Oleh karena itu, perlu dicermati untuk RUU KUHAP yang akan datang agar hal-hal yang disebutkan di atas dapat diatur di dalam ketentuan KUHAP yang akan datang.

Di dalam sistem kontrol horisontal yang diharapkan, maka Jaksa harus mengikuti sejak awal berjalannya proses. Pertama, untuk kepentingannya dalam berhadapan dengan sidang pengadilan yaitu melakukan penuntutan. Kedua, untuk melakukan kontrol terhadap proses penyidikan yang dilakukan. Jika harus melakukan kontrol,

benarkah penghentian penyidikan itu memang dibenarkan. Kontrol horizontal seperti ini, secara konsep memang penting sebab tanpa kontrol, diskresi yang dimiliki oleh Polisi dapat dilakukan tanpa kontrol.¹⁸²

Masalah yang muncul dari tahap pra penuntutan yaitu adanya perbedaan persepsi antara Polisi dan Jaksa seperti yang ditunjukkan dalam bagan berikut:¹⁸³

No	Pandangan Polisi	Pandangan Jaksa
1.	Jaksa sering memberikan petunjuk yang tidak jelas. Jaksa memberi petunjuk agar mengubah X, Y, Z, tetapi sesudah itu diubah, malah meminta diperbaiki lagi agar menjadi soal A, B, C dst.	Polisi sering tidak melaksanakan petunjuk dari Jaksa dengan benar sehingga harus berkali-kali bolak-balik membuang waktu.
2.	Jaksa sering tidak mengerti penyidik pidana umum jauh lebih sulit dari pada pidana khusus.	Polisi tidak mengerti bahwa penyidikan pidana khusus jauh lebih sulit dari pidana umum dan membutuhkan pengetahuan luas
3.	Polisi seharusnya menjadi penyidik utama karena polisi yang bertanggung jawab terhadap hasil penyidikan.	Jaksa harus ikut serta dalam penyidikan... krn... menduduki posisi sentral dan paling bertanggung jawab di pengadilan.
4.	Jaksa sering mengubah isi pasal-pasal tuduhan dari polisi sehingga melemahkan hasil pemeriksaan Polisi di pengadilan, padahal polisi sudah bekerja keras untuk itu.	Polisi sering memberikan dasar hukum pemeriksaan yang kurang kuat sehingga jaksa lemah di pengadilan. untuk itu, Jaksa harus mengubah lagi karena Jaksa yang paling bertanggung jawab.
5.	Tidak ada yang mengawasi berkas perkara yang tidak dilanjutkan Jaksa ke pengadilan, sedangkan Jaksa dapat dipra-peradilan.	Tidak ada yang dapat mengawasi Polisi jika berkas yang diminta Jaksa untuk diperbaiki tidak dikembalikan ke Jaksa lagi. Jumlahnya ribuan.
6.	Jika kemampuan Polisi memang kurang, yang perlu diperbaiki personel Polisinya, bukan mengubah sistem yang ada.	Kekurangmampuan Polisi harus ditopang dengan sistem yang memberikan proses beracara secara cepat dan tepat.

¹⁸². Topo Santoso, Op. Cit., hal. 138.

¹⁸³. Leden Marpaung, *Proses Penanganan Perkara Pidana, Bagian Pertama, Penyelidikan dan Penyidikan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hal. 76-77.

Pengiriman SPDP oleh Penyidik kepada Penuntut Umum merupakan kontrol yang bersifat administratif, dan seharusnya pengiriman tersebut menjadi kewajiban bagi penyidik untuk melakukannya. Sebaliknya, bagi Penuntut Umum setelah menerima SPDP tersebut harus segera menindaklanjuti dengan langkah proaktif, misalnya dapat secara dini mengikuti proses penyidikan meskipun dalam batas-batas minimal hanya mendengar, melihat atau memberikan saran saja. Dengan mengetahui secara dini proses penyidikan oleh Penuntut Umum, diharapkan dapat dihindari kasus-kasus, misalnya: praktek kekerasan dalam penyidikan, pengembalian berkas perkara berulang-ulang kali, pengendapan perkara oleh penyidik dan/atau pencabutan BAP oleh tersangka.¹⁸⁴

Pada zaman HIR, kerjasama antara Polisi dan Jaksa dalam bidang pemeriksaan pendahuluan (penyidikan, pen.) lebih dimantapkan dan ditegaskan, karena Jaksa sebagai Penuntut Umum memerlukan bantuan dan alat yang tangguh dan cekatan. Polri melaksanakan tugas sebagai penyidik mendapat petunjuk-petunjuk dan pengawasan dari Jaksa sebagai Penuntut Umum. Hubungan fungsional antara penyidikan dan tugas penuntutan dalam proses penyelesaian perkara pada hakikatnya menggambarkan bahwa tugas penyidikan adalah tindak

¹⁸⁴. Maqdir Ismail, Pembahasan Makalah Permasalahan-permasalahan Penegakan Hukum Berkaitan Dengan Pelaksanaan KUHAP, Puslitbang Kejaksaan RI, Jakarta, 1997, hal. 33-34.

persiapan tugas penuntutan, karena penuntutan yang baik tergantung pada penyidikan yang baik.¹⁸⁵

Baik buruknya suatu penyidikan sangat tergantung pada cara-cara menanganinya. Penyidikan yang baik yang hasilnya telah diuji dengan hukum pembuktian menurut undang-undang, akan sangat membantu pada berhasilnya pekerjaan penuntutan. Polisi dengan segala kelengkapan penyidikan dan pengusutannya diharapkan dapat memperlancar tugas penyelesaian pengajuan perkara pidana ke pengadilan yang akan dilaksanakan oleh kejaksaan.¹⁸⁶

Demikian pula, pentingnya hubungan Polisi dan Jaksa dalam melaksanakan proses penegakan hukum di hampir setiap yurisdiksi menunjukkan bahwa Jaksa merupakan tokoh utama dalam penyelenggaraan peradilan pidana, karena ia memainkan peranan penting dalam proses pembuatan keputusan. Walaupun Polisi lebih terlatih dalam mengumpulkan bukti-bukti di tempat terjadinya kejahatan, dan walaupun Polisi memiliki komposisi tenaga manusia dan perlengkapan yang lebih baik, mereka tetap tergantung kepada Jaksa dan mereka tetap memerlukan nasihat dan pengarahan Jaksa. Salah satu sebabnya, mungkin karena umumnya Jaksa lebih mahir dalam masalah

¹⁸⁵. H. Harris (II), *Memantapkan Kedudukan, Organisasi dan Fungsi Penegak Hukum Dalam Pemeriksaan Pendahuluan*, Prasaran pada Seminar Sumbangan Pendidikan Hukum Tanggal 25 s/d 27 September 1978 di Yogyakarta, Seksi Hukum Pidana dan Kriminologi Fak. Hukum UGM, 1978, 34-35.

¹⁸⁶. Suwondo, *Pembahasan atas Prasaran yang Berjudul Memantapkan Kedudukan, Organisasi dan Fungsi Penegak Hukum Dalam Pemeriksaan Pendahuluan* pada Seminar Sumbangan Pendidikan Hukum Tanggal 25 s/d 27 September 1978 di Yogyakarta, Seksi Hukum Pidana dan Kriminologi Fak. Hukum UGM, 1978, 107.

yuridis dan memiliki hak utama yang eksklusif dalam menghubungi pengadilan.¹⁸⁷

Maqdir Ismail menyetujui bahwa perlu dilembagakannya sanksi kepada penyidik, dalam bentuk misalnya perkara dianggap dihentikan penyidikannya atau Kejaksaan demi hukum menolak pelimpahan berkas perkara, apabila penyidik tidak mengirimkan SPDP atau pengiriman SPDP tidak tepat waktu, atau apabila penyidik tidak juga segera menyerahkan perkara tahap I (Pasal 8 ayat (3) huruf a KUHAP).¹⁸⁸

Jadi, perlu ditingkatkan fungsi kontrol negatif (kontrol antar penegak hukum/kontrol horisontal). Misalnya saja pada saat penyidik mulai melakukan penyidikan, wajib memberitahukan kepada penuntut umum, sehingga penuntut umum dapat memonitor perkara yang sedang disidik. Dalam praktek penyidikan yang selama ini terjadi, seringkali pemberitahuan dimulainya penyidikan oleh penyidik terlambat.¹⁸⁹

Lobby Loqman mengemukakan bahwa saat pembicaraan *draft* KUHAP, pernah diusulkan untuk didampinginya penyidik oleh Jaksa sehingga dengan demikian sudah sekaligus dilakukan pencarian data faktual dan data yuridis. Sehingga tidak akan terjadi bolak-baliknya suatu perkara dalam pra penuntutan seperti sekarang ini. Bahkan mungkin saja tidak akan terjadi beda pendapat antara Kepolisian dan

¹⁸⁷. RM. Surachman dan Andi Hamzah, Op. Cit., hal. 6.

¹⁸⁸. Ibid., hal. 34.

¹⁸⁹. Muladi (I), Op. Cit., hal. 19-20.

Kejaksaan dalam mencari pembuktian suatu perkara.¹⁹⁰ Maka sewajarnya jika Jaksa dibebani pengawasan dan koordinasi alat-alat penyidik demi kepentingan orang yang berperkara.¹⁹¹

Demikian pula, MR. P. Kooijmans, *Special Rapporteur* mengemukakan bahwa HAM yang dijamin oleh perundang-undangan di Indonesia akan dilindungi secara lebih baik, apabila kekakuan (*rigid*) pemisah antara investigasi, penuntutan dan pengadilan dapat dihapuskan dengan cara menghubungkan pelbagai tanggung jawab yang ada pada masing-masing kekuasaan, antara lain dapat dilakukan dengan memperluas kewenangan dan tanggung jawab Jaksa dalam penyidikan.¹⁹² Dengan demikian kebijakan legislatif tentang reformulasi sistem kontrol horisontal di dalam sistem peradilan pidana yang terpadu seyogianya diatur dengan ketentuan dan sanksi yang tegas.

3. Kebijakan Legislatif Yang Akan Datang Tentang Re-formulasi Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana Berdasarkan "Lembaga Penyidikan" Dalam Menunjang Terwujudnya Sistem Peradilan Pidana Yang Integral

Perlu pula suatu kajian mengenai re-formulasi kekuasaan/kewenangan penyidikan di dalam kebijakan legislatif/perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana tersebut.

¹⁹⁰. Lobby Loqman (II), *Penegakan Hukum Melalui KUHAP* dalam Laporan hasil Seminar "Permasalahan-permasalahan Dalam Penegakan Hukum Berkaitan Dengan Pelaksanaan KUHAP, Puslibang Kejaksaan RI, Jakarta, 1997, hal. 57.

¹⁹¹. Ali said, dalam "Sumbangan Pendidikan Hukum dalam Pemantapan Penegakan Hukum", Fak. Hukum UGM, 1978, hal.20.

¹⁹² Muladi (II), *Op. Cit.*, Hal. 37.

Uraian tentang pembahasan ini mengacu pada konsep yang dikemukakan oleh Nawawi Arief bahwa karena merupakan satu kesatuan yang integral, maka keseluruhan sistem penegakan hukum pidana (SPHP) dan sistem peradilan pidana (SPP) itu harus terwujud dalam satu kebijakan legislatif (kebijakan perundang-undangan) yang integral. “Kesatuan integral” dalam penyusunan kebijakan legislatif di bidang SPP tentunya harus didasarkan pada kesatuan integral di dalam “spirit/jiwa/ide” yang menjadi hakikat dari SPP/SPHP itu sendiri, yaitu sebagai bagian dari “sistem kekuasaan kehakiman (kekuasaan penegakan hukum) yang merdeka dan mandiri”,¹⁹³

Kebijakan legislatif di bidang kewenangan penyidikan selama ini menunjukkan bahwa perundang-undangan yang berlaku saat ini menetapkan adanya empat pejabat penyidik yaitu Polisi, PPNS, TNI-AL dan Jaksa, serta tiga pejabat puncak yang berwenang menunjuk/mengangkat pejabat penyidik itu yaitu:

- Kapolri untuk penyidik Polisi (Pasal 2 ayat 3 PP Nomor 27 Tahun 1983);
- Menteri Kehakiman untuk PPNS berdasarkan usul Departemen yang bersangkutan (Pasal 2 ayat 5 PP Nomor 27 Tahun 1983);

¹⁹³. Barda Nawawi Arief (II), Op. Cit, hal. 1-2.

- Panglima TNI untuk penyidik Perwira TNI-AL (Pasal 14 ayat 1 Undang-undang Nomor 5 tahun 1983 tentang ZEEI, Pasal 31 ayat 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan).

Pejabat puncak yang mengangkat Jaksa sebagai penyidik terhadap perkara korupsi yang sulit pembuktiannya dan penyidik terhadap pelanggaran HAM Berat, ternyata tidak ditegaskan di dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000, tetapi prakteknya dilakukan oleh Jaksa Agung RI. Perlu pula dikaji mengenai pengangkatan penyidik terhadap perkara korupsi dari Komisi Pemberantasan Korupsi yang akan dibentuk nantinya.

Nawawi Arief mengemukakan bahwa kebijakan legislatif yang integral di bidang penegakan hukum pidana itu tidak berarti harus dituangkan dalam satu kitab undang-undang. Bisa saja dituangkan dalam berbagai undang-undang seperti sekarang ini (ada hukum pidana materiil di dalam dan di luar KUHP; ada hukum acara pidana di dalam dan di luar KUHP, dan ada undang-undang pelaksanaan pidana).¹⁹⁴

Dilihat dari kesatuan integral, adanya tiga pejabat puncak dan bervariasinya mekanisme tata-kerja di bidang penyidikan itu, kurang menggambarkan adanya suatu “badan/lembaga penyidikan” yang mandiri dan terpadu. Dengan kata lain, kebijakan legislatif saat ini kurang

¹⁹⁴. Ibid., hal. 3.

memberikan kejelasan tentang struktur organisasi dan mekanisme tata-kerja badan/lembaga penyidikan yang mandiri dan terpadu.¹⁹⁵

Sebagai bagian (sub sistem) proses penegakan hukum pidana, undang-undang seyogianya menegaskan siapa kepala/penanggungjawab dari badan/lembaga penyidikan ini. Di samping itu, walaupun ada beberapa pejabat yang dapat ditunjuk sebagai pejabat penyidik, undang-undang seyogianya menegaskan hanya ada satu pejabat puncak yang berwenang mengangkat pejabat penyidik itu. Pengangkatan/penunjukan oleh satu pejabat puncak itu bisa saja didasarkan pengusulan dari berbagai instansi/departemen/pejabat terkait.¹⁹⁶

Bila menyimak konsep pemikiran yang dikemukakan oleh Nawawi Arief di atas, nampaknya apa yang diharapkan oleh beliau adalah mungkin mirip dengan lembaga penyidikan di Amerika Serikat yaitu *Federal Bureau of Investigation* (FBI) yaitu lembaga yang melaksanakan kegiatan penyidikan perkara pidana pada tingkat federal/pusat di negara tersebut. Dan seperti yang sudah dikemukakan di depan, kewenangan Jaksa di Amerika Serikat pun terdiri dari dua yaitu sebagai ‘*Attorney*’ Jaksa di Amerika Serikat dapat melakukan penyidikan, dan sebagai ‘*Prosecutor*’, Jaksa di Amerika Serikat melakukan penuntutan di depan persidangan.

Berdasarkan buku ‘*The Rule of Law in The United States*’, menggambarkan bahwa Kepolisian adalah suatu alat dari Pemerintah yang

¹⁹⁵. Barda Nawawi Arief (I), Op. Cit., hal. 35.

¹⁹⁶. Ibid, hal. 36.

yang mempunyai tanggung jawab terakhir terhadap tindak tanduk mereka. Dalam pemerintah federal, kesatuan (unit) pemeriksaan yang terutama, yang juga melaksanakan fungsi Polisi, seperti wewenang penahanan karena melakukan suatu tindak pidana federal adalah *Federal Bureau of Investigation* (FBI), yang merupakan bagian dari Departemen Kehakiman dan dipimpin oleh Jaksa Agung. Masih terdapat badan-badan yang lebih dari Polisi federal, seperti pemeriksaan-pemeriksaan Kantor Pos, Bea Cukai, yaitu yang mengawasi milik federal dan sebagainya.¹⁹⁷

Patut pula dikemukakan bahwa peraturan perundang-undangan tentang struktur organisasi badan/lembaga penyidikan itu seyogianya juga dilengkapi dengan mekanisme/prosedur tata kerja yang terpadu. Bertolak dari manajemen terpadu, seyogianya semua proses penyidikan lewat “satu pintu/satu koordinasi”. Hal ini penting agar semua data tentang proses penyidikan tidak tersebar di berbagai instansi, tetapi tercatat (terdokumentasi/terinventarisasi) di satu badan/lembaga. Hal inipun akan memudahkan evaluasi dan pengawasan/monitoring).¹⁹⁸

Patut pula dikemukakan, bahwa perundang-undangan tentang badan/lembaga penyidikan ini seyogianya disusun sedemikian rupa sehingga merupakan satu kesatuan integral dengan keseluruhan kebijakan/sistem/proses penegakan hukum pidana. “Kesatuan integral” yang dimaksud di sini tentunya tidak hanya pada mekanisme/prosesnya, tetapi

¹⁹⁷. H. Harris (II), hal. 88.

¹⁹⁸. Ibid., hal. 36-37.

juga pada “jiwa/spirit/ide”nya. Idenya ialah, seperti telah dikemukakan di atas, bahwa kekuasaan/kewenangan penyidikan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari kebijakan/kekuasaan/kewenangan penegakan hukum pidana. Jadi merupakan bagian juga dari “kekuasaan kehakiman” (yaitu kekuasaan menegakkan hukum) yang seyogianya merupakan kekuasaan yang mandiri dan merdeka.¹⁹⁹

Bila konsep Nawawi Arief diterapkan di Indonesia, maka akan menghasilkan lembaga penyidikan yang dibentuk berdiri sendiri untuk menyeimbangkan dengan lembaga/sub sistem dari peradilan pidana yang sudah terlebih dahulu ada yaitu lembaga penuntutan (Kejaksaan), lembaga pengadilan dan lembaga pelaksana pidana sehingga konsep ini dapat menunjang terlaksananya sistem peradilan pidana yang integral yang dituangkan dalam suatu undang-undang.

¹⁹⁹. Ibid.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan dari hasil penelitian dan analisis, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Sinkronisasi kebijakan legislatif tentang kewenangan penyidikan perkara pidana dalam perundang-undangan yang mengaturnya, dikaji berdasarkan 3 (tiga) tahapan yaitu:

- Pada masa sebelum berlakunya KUHAP (zaman HIR), terdapat sinkronisasi kebijakan legislatif antara HIR dengan Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian RI, Undang-undang tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI dan juga perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP, karena dari sejak awal tahap penyidikan, hubungan Polisi dengan Jaksa terintegrasi dalam menunjang terwujudnya sistem peradilan pidana yang integral.
- Pada masa berlakunya KUHAP, ada beberapa hal yang menunjukkan ketidak-sinkronan kebijakan legislatif tentang kewenangan penyidikan perkara pidana, yaitu bahwa:
 - a. Beberapa undang-undang dalam mengatur tentang penyidik perkara pidana yang tidak dikenal oleh KUHAP yaitu:
 - Penyidik Perwira TNI-AL (Pasal 14 UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang ZEE Indonesia, Pasal 31 UU Nomor 9 Tahun 1985

tentang Perikanan, Pasal 39 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Alam Hayati dan Ekosistemnya, Pasal 99 ayat (1) UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran dan Pasal 40 ayat (5) UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup);

- Jaksa sebagai penyidik (secara tegas diatur di dalam Pasal 21 ayat (1) UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, secara implisit dapat dilihat pada Pasal 27 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan pada penjelasan dari Pasal 18 ayat (3) UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Pasal 17 sampai dengan Pasal 26 UU Nomor 7 Darurat Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi).

b. Mekanisme tata-kerja dan koordinasi antara pejabat penyidik yang bervariasi yaitu:

- yang mengacu pada Pasal 7 ayat (2) KUHAP dan Pasal 107 ayat (3) KUHAP yaitu berada dibawah koordinasi penyidik Polisi (diatur secara tegas antara lain pada:
Pasal 39 ayat (4) UU Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Penjelasan Pasal 47 ayat (2) UU Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian, Pasal 47 ayat (3) UU Nomor 12 Tahun 1997 tentang Hak Cipta,

- Pasal 130 ayat (4) UU Nomor 13 Tahun 1997 tentang Paten, Pasal 80 ayat (4) UU Nomor 14 Tahun 1997 tentang Merek, Penjelasan Pasal 65 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika, Pasal 40 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Penjelasan Pasal 62 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran, Pasal 59 ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen).
- tidak melalui koordinasi penyidik Polisi, tetapi berkas perkara hasil penyidikan langsung diserahkan kepada Penuntut Umum: UU Nomor 5 Tahun 1983 tentang ZEE Indonesia, UU Nomor 5 Tahun 1985 tentang Perikanan, UU Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, UU Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.
 - c. Kewenangan untuk melakukan penangkapan dan penahanan yang diberikan kepada penyidik PPNS yaitu PPNS Dirjen Bea dan Cukai berdasarkan UU Kepabeanan dan UU Cukai, PPNS Dirjen Imigrasi berdasarkan UU Keimigrasian, PPNS Departemen di bidang Kehutanan berdasarkan UU Kehutanan.
 - d. Undang-undang Pajak yang tidak mengenal adanya penyidik Polisi sebagaimana diatur oleh Pasal 6 ayat (1) KUHAP tetapi hanya mengenal penyidik PPNS Direktorat Jenderal Pajak saja.
 - Sinkronisasi kebijakan legislatif tentang kewenangan penyidikan perkara pidana berdasarkan RUU KUHAP (Tahun 2000), menunjukkan bahwa pembuat undang-undang mencoba untuk

mengakomodir perundang-undangan pidana lainnya yang mempunyai ketentuan khusus acara pidana berdasarkan ketentuan Pasal 273 RUU KUHAP yang merupakan pasal “jembatan” yang mengatur bahwa Undang-undang ini berlaku juga untuk perundang-undangan di luar KUHP, kecuali undang-undang tersebut menentukan lain.

2. Implementasi di dalam sistem peradilan pidana Indonesia dalam melaksanakan kewenangan penyidikan perkara pidana berdasarkan berbagai perundang-undangan pidana di luar KUHP yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana:

a. Lembaga Kejaksaan yang melaksanakan penyidikan terhadap perkara pidana, yaitu:

- penyidikan terhadap perkara tindak pidana umum dengan mengacu pada Pasal 27 ayat (1) huruf d UU Nomor 5 Tahun 1991 dengan melakukan pemeriksaan tambahan terhadap saksi saja, bukan kepada tersangka. Kewenangan ini jarang dilaksanakan oleh Jaksa.
- penyidikan terhadap perkara tindak pidana khusus dengan mengacu pada Pasal 284 KUHAP, UU Nomor 28 tahun 1999, UU Nomor 31 Tahun 1999 dan UU Nomor 26 Tahun 2000. Kewenangan penyidikan tersebut dikukuhkan berdasarkan Pasal 17 Kepres Nomor 86 Tahun 1999. Ketentuan ini dipertegas lagi dengan Kepja RI Nomor Kep-115/J.A/10/1999.

b. Berdasarkan Pasal 27 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, pemerintah membentuk Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana

Korupsi (TGPTPK) berdasarkan PP Nomor 19 Tahun 2000. Lembaga ini mendapat sorotan tajam mengenai kewenangannya (termasuk kewenangan penyidikan) dari beberapa praktisi hukum yang mengajukan *Judicial Review* kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan PP Nomor 19 Tahun 2000 tidak sah dan tidak berlaku umum dan memerintahkan kepada Pemerintah untuk mencabut PP Nomor 19 Tahun 2000. Dengan dihapusnya TGPTPK oleh Jaksa Agung RI, seyogianya tidak menghapuskan jiwa dari amanat Pasal 27 UU Nomor 31 Tahun 1999.

- c. Dibentuknya Tim Penyidik Pelanggaran HAM Berat berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2000 yang mengatur bahwa penyidik terhadap pelanggaran HAM berat adalah Jaksa Agung.
 - d. Rencana pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi berdasarkan amanat Pasal 43 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yang RUU-nya mencamtumkan kewenangan Jaksa dan Polisi untuk melakukan penyidikan terhadap perkara tindak pidana korupsi.
3. a. Kebijakan legislatif yang akan datang dalam mengatur kewenangan penyidikan perkara pidana untuk menunjang terwujudnya sistem peradilan pidana yang integral dapat dilakukan berdasarkan:
- (1) Re-orientasi dan re-evaluasi kebijakan legislatif tentang kewenangan penyidikan perkara pidana berdasarkan pelaksanaan penyidikan pada masa sebelum berlakunya KUHAP:

- Pada zaman HIR sebagai dasar dari hukum acara pidana sebelum berlakunya KUHAP, penyidikan perkara pidana dilaksanakan oleh Kejaksaan sebagai penanggung jawab di bidang kepolisian represif (penyidikan) yang mengawasi dan mengkoordinasikan tindakan pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan oleh Polisi sebagai Pembantu Jaksa dan pejabat penyidik lainnya.
 - Pada zaman HIR, hubungan antara Polisi dan Jaksa sangat dekat dan terintegrasi dalam melakukan penyidikan perkara pidana sebab dalam kerangka idealitas sistem peradilan pidana yang integral, penyidikan dan penuntutan merupakan satu rangkaian dan tidak dapat dipisahkan.
- (2) Reorientasi dan re-evaluasi kebijakan legislatif tentang kewenangan penyidikan perkara pidana dilakukan berdasarkan pelaksanaan penyidikan pada masa berlakunya KUHAP:
- Pasal 6 KUHAP hanya mengenal dua penyidik perkara pidana saja yaitu Polisi dan PPNS, tetapi praktek di dalam pelaksanaan penegakan hukum pidana justru ada 4 (empat) lembaga yang melakukan penyidikan perkara pidana berdasarkan ketentuan perundang-undangan pidana di luar KUHAP yaitu Polisi, PPNS, Jaksa dan TNI-AL.
 - Dengan adanya Pasal 284 ayat (2) KUHAP, maka ketentuan ini menjadi dasar yang menyebabkan terjadinya tarik-menarik antara

aparatus penegak hukum Kepolisian dan aparat penegak hukum Kejaksaan dalam melaksanakan penyidikan terhadap perkara tindak pidana khusus sehingga praktek penyidikan seperti ini tidak menunjang terlaksananya sistem peradilan pidana yang integral.

Berdasarkan kedua re-orientasi dan re-evaluasi di atas, maka perlu dilaksanakan kebijakan legislatif yang sinkron dalam mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana, yaitu dengan mengambil prinsip idealitas penyidikan perkara pidana pada zaman HIR karena adanya hubungan antara penyidik dan penuntut umum yang terintegrasi, dan menghapuskan tarik-menarik penyidikan perkara pidana khusus antara penyidik Polisi dan Jaksa.

- 3.b. Kebijakan legislatif yang akan datang berdasarkan re-formulasi sistem kontrol horisontal antara penyidik dengan penuntut umum dalam pelaksanaan penyidikan perkara pidana, dan juga perlunya ketentuan yang memberikan sanksi hukum yang tegas terhadap tidak dilaksanakannya penyidikan perkara pidana oleh penyidik.
- 3.c. Kebijakan legislatif yang akan datang berdasarkan re-formulasi kewenangan penyidikan perkara pidana dalam menunjang sistem peradilan pidana yang integral yaitu dengan mengembangkan konsep dibentuknya "lembaga penyidikan" sebagai satu pintu/satu koordinasi dalam melaksanakan seluruh kegiatan penyidikan perkara pidana, untuk menyeimbangkannya dengan sub sistem dari sistem peradilan pidana

yang sudah terbentuk yaitu lembaga penuntutan/Kejaksaan, lembaga yang memutuskan pidana/pengadilan dan lembaga pelaksana pidana/lembaga pemasyarakatan.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan yang diuraikan di atas, maka saran-saran yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut:

1. Untuk menciptakan sinkronisasi kebijakan legislatif/perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana dapat dilakukan oleh pembuat undang-undang dengan mengundang KUHAP sebagai dasar/ketentuan umum dari hukum acara pidana yang mengakomodir ketentuan acara pidana pada perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP yang mempunyai ketentuan khusus acara pidana, sehingga antara ketentuan tentang kewenangan penyidikan di dalam KUHAP sinkron/sesuai dengan ketentuan tentang kewenangan penyidikan perkara pidana di dalam perundang-undangan pidana lainnya di luar KUHP.
2. Agar implementasi dari perundang-undangan pidana di luar KUHP yang mengatur tentang kewenangan penyidikan perkara pidana di dalam penegakan hukum pidana dapat dilaksanakan, maka perundang-undangan di luar KUHP sebagai *lex specialis* lebih dikedepankan. Untuk itu, ketentuan khusus acara pidana yang terimplementasikan di dalam sistem peradilan pidana di Indonesia itu seyogianya ditegaskan kembali di dalam Rancangan Undang-undang (RUU) KUHAP yang akan datang.

3. Dalam menunjang sistem peradilan pidana yang integral, maka kebijakan legislatif yang akan datang yang seharusnya ditempuh berdasarkan re-orientasi dan re-evaluasi pelaksanaan penyidikan perkara pidana sebelum berlakunya KUHAP dan pada masa berlakunya KUHAP yaitu:
 - a. Agar pembuat undang-undang mengundangkan KUHAP yang baru untuk mengubah KUHAP sekarang, karena KUHAP sekarang ini belum mengakomodir ketentuan khusus acara pidana yang diatur oleh perundang-undangan pidana lainnya (di luar KUHP), dan hendaknya RUU KUHAP tersebut dapat memberlakukan ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga lain selain Polisi dan PPNS untuk melakukan penyidikan yaitu kepada lembaga Kejaksaan, tetapi cukup difokuskan pada penyidikan terhadap perkara tindak pidana khusus atau perkara yang sulit pembuktiannya saja seperti yang sudah dilaksanakan sampai saat ini.
 - b. Agar pembuat undang-undang memberlakukan ketentuan yang mendukung terlaksananya sistem peradilan pidana yang integral berdasarkan re-formulasi mengenai sistem kontrol horisontal antar penyidik dengan Penuntut Umum, dan re-formulasi mengenai perlu adanya "lembaga penyidikan" dengan pejabat puncak yang bertanggung jawab terhadap terlaksananya seluruh kegiatan penyidikan perkara pidana sebagai sub sistem dari sistem peradilan pidana yang terpadu/integral, sehingga seluruh kegiatan penyidikan berada pada satu pintu/satu koordinasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdussalam, R, **Evaluasi Pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana**, Dinas Hukum Polri, Jakarta, 1997.
- Atmasasmita, Romli, **Sistem Peradilan Pidana: Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme**, Bina Cipta, Bandung, 1996.
- Alpert, Geoffrey P, **The American System of Criminal Justice**, Sage Publications Inc., Beverly Hill, 1985.
- Blau, Peter dan Marshall W. Meyer, **Birokrasi dalam Masyarakat Modern**, UI-Press, Jakarta, 1987.
- Coffey, Alan, **An Introduction to The Criminal Justice System and Process**, Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1974.
- Echols, John M. dan Shadily, Hasan, **Kamus Inggris - Indonesia**, PT. Gramedia, Jakarta, 1996.
- Faisal, Sanapiah, **Penelitian Kualitatif - Dasar-dasar dan Aplikasi**, Yayasan Asih Asah Asuh, Malang, 1990.
- Friedman, Lawrence M., **The Legal System, A Social Sciences Perspective**, Russel Sage Foundation, New Jersey, 1975.
- Hamzah, Andi, **Pengantar Hukum Acara Pidana Indonesia**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.
- Hamzah, Andi, (dan Dahlan, Irdan), **Perbandingan KUHAP, HIR dan Komenta**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
-, **Perkembangan Hukum Pidana Khusus**, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
-, **Asas-asas Hukum Pidana**, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
-, **Reorientasi Kejaksaan dalam Zaman Reformasi**, Pusdiklat Kejaksaan RI, Jakarta, 1999.
-, dkk, **Laporan Studi Banding Tim Malaysia - Singapura (Proyek Pembentukan Komisi Anti Korupsi Indonesia)**, Ditjen Administrasi Hukum Umum Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, 2000.

- Hanitijo Soemitro, Ronny, **Perspektif Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum**, Agung Press, Semarang, 1989.
-, **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
-, **Politik, Kekuasaan dan Hukum (Pendekatan Manajemen Hukum)**, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.
- Harahap, M. Yahya, **Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP (Jilid I)**, Pustaka Kartini, Jakarta, 1988.
- Harris H., **Pembaharuan Hukum Acara Pidana Yang Terdapat Dalam HIR**, Binacipta, Jakarta, 1978.
-, **Prasaran: Memantapkan Kedudukan, Organisasi dan Fungsi Penegak Hukum Dalam Pemeriksaan Pendahuluan**, Seksi Hukum Pidana dan Kriminologi Fak. Hukum UGM, Yogyakarta, 1978.
- Hartono, Sunaryati, **Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20**, Alumni, Bandung, 1994.
- Hulsman, M.L. Hc., **Sistem Peradilan Pidana - Dalam Perspektif Perbandingan Hukum** (Penyadur, Soedjono Dirdjosisworo, CV. Rajawali, Jakarta, 1984.
- Husein, Harun M., **Penyidikan dan Penuntutan Dalam Proses Pidana**, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.
- Indonesia, **Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Kedua)**, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.
- Indrati, Maria Farida, **Penyusunan Akademis dalam Perundang-undangan**, Puslitbang Kejaksaan RI, Jakarta, 1998.
- Ismail, Maqdir, **Pembahasan Makalah Permasalahan-permasalahan Penegakan Hukum Berkaitan Dengan Pelaksanaan KUHAP**, Puslitbang Kejaksaan RI, Jakarta, 1997.
- Ismudjoko, **Efektivitas Pra Penuntutan Terhadap Keberhasilan Tugas Penuntut Umum**, Puslitbang Kejaksaan RI, Jakarta, 1997.
- Jones, Harry W. (Editor), **The Courts, The Public and The Law Explosion**, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1965.

- Kasim, Ifdal, **Berkenalan dengan Critical Legal Study** dalam Gerakan Studi Hukum Kritis, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 1999.
- Keraf, Gorys, **Komposisi**, Nusa Indah, Ende - Flores, 1989.
- Lopa, Baharuddin, **Tindak Pidana Ekonomi - Pembahasan Tindak Pidana Penyelundupan**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979.
- Loqman, Loebby, **Makalah Pembahas dalam Laporan Seminar "Efektivitas Pra Penuntutan terhadap Keberhasilan Tugas Penuntut Umum**, Puslitbang Kejaksaan RI, Jakarta, 1997.
-, **Penegakan Hukum Melalui KUHAP**, Puslitbang Kejaksaan RI, Jakarta, 1997,
- Marpaung, Leden, **Proses Penanganan Perkara Pidana, Bagian Pertama, Penyelidikan dan Penyidikan**, Sinar Grafika, Jakarta, 1992.
- Miles, Mattew B. dan A. Michael Huberman, **Analisis Data Kualitatif**, UI- Press, Jakarta, 1992.
- Moleong, Lexy J., **Metodologi Penelitian Kualitatif**, Rosdakarya, Bandung, 1994.
- Muhadjir, Noeng, **Metodologi Penelitian Kualitatif**, Rake Sarasin, Yokyakarta, 1998.
- Muhammad, Abdulkadir, **Etika Profesi Hukum**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori-Teori dan Kebijakan Pidana**, Alumni, Bandung, 1984.
- Muladi, **Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana**, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.
-, **Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia di Masa Datang** dalam Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1995.
-, **Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana**, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1997.

- Mardjono, Reksodiputro, **Mengembangkan Pendekatan Terpadu dalam Sistem Peradilan Pidana (Suatu Pemikiran Awal) dalam Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana**, Pusat Pelayanan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- Marpaung, Leden, **Proses Penanganan Perkara Pidana, Bagian Pertama, Penyelidikan dan Penyidikan**, Sinar Grafika, Jakarta, 1992.
- Masru, Abdul Wahid, **Beberapa Aspek Perancangan Peraturan Perundang-undangan (*Legislative Drafting*)**, Puslitbang Kejaksaan RI, Jakarta, 1998.
-, **Penyusunan Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan**, Puslitbang Kejaksaan RI, Jakarta, 1999.
- Naning, Ramdlong, **Lembaga Legislatif Sebagai Pilar Demokrasi dan Mekanisme Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945**, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- Nasution S., **Metode Penelitian Naturalistik - Kualitatif**, Tarsito, Bandung, 1992.
- Nawawi Arief, Barda, **Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara**, CV. Ananta, Semarang, 1994.
-, **Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia) dalam Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP**, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995.
-, **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
-, **Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
-, **Kebijakan Legislatif dalam Menunjang Sistem Peradilan Pidana Yang Terpadu**, Fak. Hukum UNPAR, Bandung, 1999.
- Nusantara, Abdul Hakim G, Luhut M.P. Pangaribuan dan Mas Achmad Santosa (Penyusun), **KUHAP dan Peraturan-Peraturan Pelaksana**, Djambatan, Jakarta, 1996.
- Praja, Adnan Pandu, dkk., **Memerangi Korupsi Pengalaman Hongkong (Proyek Pembentukan Komisi Anti Korupsi Indonesia)**, Ditjen Administrasi Hukum Umum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2000.

- Prodjodikoro, Wirjono, **Hukum Acara Pidana di Indonesia**, Sumur Batu, Bandung, 1990.
- Rahardjo, Satjipto, **Masalah Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis**, Sinar Baru, Bandung, tahun ...
-, **Ilmu Hukum**, Adytia Bakti, Bandung, 1991.
- Rasjidi, Lili dan I.B. Wyasa Putra, **Hukum Sebagai Suatu Sistem**, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993.
- Robbins, Stephen P., **Teori Organisasi - Struktur, Desain dan Aplikasi**, Arcan, Jakarta, 1994.
- Said, Ali, dalam Pembukaan Seminar "Sumbangan Pendidikan Hukum dalam Pemantapan Penegakan Hukum", Seksi Pidana dan Kriminologi Fak. Hukum UGM, Yogyakarta, 1978.
- Samosir, C. Djisman, **Hukum Acara Pidana Dalam Perbandingan**, Binacipta, Bandung, 1986, hal. 6-7.
- Santoso, Topo, **Polisi dan Jaksa: Keterpaduan atau Pergulatan?** Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia, Jakarta, 2000.
- Seno Adji, Oemar, **Hukum - Hakim Pidana, Perkembangan Hukum (Acara) Pidana**, Erlangga, Jakarta, 1980.
-, **KUHAP Sekarang**, Erlangga, Jakarta, 1989.
- Soebagyo, P. Joko, **Hukum Laut Indonesia**, Rineka Cipta, Jakarta, 1993.
- Soekanto, Soerjono, **Pembahasan atas Prasaran: Memantapkan Kedudukan, Organisasi dan Fungsi Penegak Hukum Dalam Pemeriksaan Pendahuluan**, Fak. Hukum Pidana dan kriminologi UGM, Yogyakarta, 1978.
-, **Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum**, CV. Rajawali, Jakarta, Jakarta, 1982.
-, **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, CV. Rajawali, Jakarta, 1983.
-, **Pendekatan Sosiologi terhadap Hukum**, Bina Aksara, Jakarta, 1988.

- Soeparman, **Tim gabungan Pembarnatasan Tindak Pidana Korupsi Analisis Mengenai Beberapa Masalah Dalam Pelaksanaan Tugasnya**, Majalah Hukum Fakultas UGM "Mimbar Hukum" Nomor 35/VI/2000.
- Soesilo, R, **RIB/HIR dengan Penjelasan (Lengkap Disertai Undang-Undang/Peraturan-Peraturan: Hukum Acara Perdata - Hukum Acara Pidana Peradilan Umum)**, Politea, Bogor, 1989.
- Soetjipto, Adi Andoyo, **Penyidik Dalam Tindak Pidana Khusus dan Tindak Pidana Umum - Perlukah Diadakan Pembedaan Yang Ketat Dalam Rangka Sahnya Putusan**, Varia Peradilan Tahun IX Nomor 108, September 1994.
- Sudarto, **Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum dalam "Sumbangan Pendidikan Hukum dalam Peningkatan Pelaksanaan Tugas Penegakan Hukum, Seksi Hukum Pidana dan Kriminologi Fak. Hukum UGM, Yogyakarta, 1978.**
-, **Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat**, Sinar Baru, Bandung, 1983.
-, **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1986.
- Sumartini, L., **Pembahasan Perkembangan Pembangunan Hukum Nasional Tentang Hukum Acara Pidana**, Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkeh dan HAM, Jakarta, 2000.
- Surachman, RM dan Hamzah, Andi, **Jaksa Diberbagai Negara - Peranan dan Kedudukannya**, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.
- Sutarto, Suryono, **Hukum Acara Pidana (Buku Pegangan Kuliah Mahasiswa)**, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995.
- Suwondo, **Pembahasan atas Prasaran: Memantapkan Kedudukan, Organisasi dan Fungsi Penegak Hukum Dalam Pemeriksaan Pendahuluan**, Fak. Hukum Pidana dan kriminologi UGM, Yogyakarta, 1978.
- Suryabrata, Sumadi, **Metodologi Penelitian**, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1983.
- Tim Pusat studi Peradilan Pidana Indonesia dan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI., **Mengefektifkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu (Sumbangan Pemikiran bagi Komisi II DPR RI., Setjen DPR RI., Jakarta, 2001.**

Pustaka lainnya:

Harian Umum kompas, tanggal 4 April 2001.

Majalah Varia Peradilan Tahun XVI Nomor 188, Mei 2001.

Majalah Varia Peradilan Tahun XVI Nomor 191, Agustus 2001.

Indeks Perundang-undangan:

Undang-undang Nomor 7 Drt Tahun 1955 tentang Penyidikan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.

Undang-undang Nomor 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan -ketentuan Pokok Kepolisian Negara (UU Kepolisian lama).

Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI (UU Kejaksaan lama).

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI.
Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian.

Undang-undang Nomor 15 tahun 1992 tentang Penerbangan.

Undang-undang Nomor 21 tahun 1992 tentang Pelayaran.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan atas UU Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 1995 tentang Cukai.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 1997 tentang Perubahan atas UU Nomor 6 Tahun 1982 tentang Hak Cipta Sebagaimana Telah Diubah dengan UU Nomor 7 Tahun 1987.

Undang-undang Nomor 13 Tahun 1997 tentang Perubahan atas UU Nomor 6 Tahun 1989 tentang Paten.

Undang-undang Nomor 14 Tahun 1997 tentang Perubahan atas UU Nomor 19 Tahun 1992 tentang Merek.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 24 tahun 1997 tentang Penyiaran.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1997 tentang Kepolisian Negara RI.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR - DPR - DPRD

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1996 tentang Penyidikan Tindak Pidana di Bidang Kepabeanan

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 tentang Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Keputusan Presiden RI Nomor 86 Tahun 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI.

Keputusan Jaksa Agung RI Nomor: KEP-115/J.A/10/1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan RI.

Rancangan Undang-undang tentang KUHAP (Tahun 2000).

Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.